

NEGOCIAÇÕES PARA ACESSÃO DO BRASIL AO ACORDO DA OMC EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS

POSIÇÃO DA INDÚSTRIA



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

NEGOCIAÇÕES PARA
ACESSÃO DO BRASIL
AO ACORDO DA
OMC EM COMPRAS
GOVERNAMENTAIS

POSIÇÃO DA INDÚSTRIA

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia

Carlos Eduardo Abijaodi (In Memoriam)

Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio

Diretora

NEGOCIAÇÕES PARA ACESSÃO DO BRASIL AO ACORDO DA OMC EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS

POSIÇÃO DA INDÚSTRIA



Brasília, 2021



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2021. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Superintendência de Desenvolvimento Industrial – SDI

FICHA CATALOGRÁFICA

C748a

Confederação Nacional da Indústria.

Negociações para acesso do Brasil ao Acordo da OMC em Compras Governamentais: Posição da Indústria. – Brasília : CNI, 2021.

102 p. : il.

1. Compras Governamentais 2. OMC. 3. ACG. I. Título.

CDU: 339.54

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC
Tels.: (61) 3317-9989/ 3317-9992
sac@cni.com.br

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa com indicação de membros e observadores do ACG	35
Figura 2 – Pilares do Acordo de Compras Governamentais da OMC	37
Figura 3 – Etapas do processo de acessão ao Acordo de Compras Governamentais da OMC ...	43
Figura 4 – Fluxograma com as etapas de análise de cobertura do ACG.....	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dimensão estimada do mercado de compras governamentais de países selecionados (média anual US\$ bilhões)	30
Gráfico 2 – Dimensão estimada do mercado de compras governamentais de países selecionados (média anual em bilhões de dólares) x dimensão do mercado coberto por acordos comerciais de compras governamentais.....	31
Gráfico 3 – Quantidade de membros da OMC que se tornaram membros do ACG entre 1996 e 2021	32
Gráfico 4 – Inclusão de dispositivos sobre compras governamentais em acordos preferenciais de comércio	33
Gráfico 5 – Composição setorial dos respondentes	63
Gráfico 6 – Nas compras governamentais brasileiras de que participa, as empresas concorrem usualmente com empresas estrangeiras ou com empresas brasileiras que importam os bens ou serviços a serem fornecidos?	64
Gráfico 7 – Na avaliação das empresas, a eventual facilitação da participação de fornecedores estrangeiros nas compras públicas de que participa no Brasil teria impactos significativos?	65
Gráfico 8 – Problemas ou barreiras específicas que dificultam a participação em licitações realizadas por entidades governamentais estrangeiras.....	68
Gráfico 9 – Na avaliação das empresas, a eventual facilitação da sua participação em compras governamentais de países estrangeiros poderia ter impactos significativos?	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Conteúdo dos anexos que compõe as ofertas dos países membros do ACG	44
Tabela 2 – Resumo das licitações cobertas de países selecionados com foco em construção, defesa, equipamentos elétricos e eletrônicos, equipamentos médicos, farmacêutico e química fina, máquinas e equipamentos, ônibus e têxtil	50
Tabela 3 – Cobertura do Brasil em acordos contendo compromissos relacionados a compras governamentais	54

LISTA DE SIGLAS

ABIFINA – Associação Brasileira da Indústria de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades

ABIMDE – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança

ABIMO – Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e Laboratórios

ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica

ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção

ACG – Acordo de Compras Governamentais

AEB – Agência Espacial Brasileira

ALANAC – Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais

ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria de Construção

CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CPC Prov. – *Provisional Central Product Classification*

CPTPP – *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*

DES – Direitos Especiais de Saque

EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio

EUA – Estados Unidos da América

FABUS – Associação Nacional dos Fabricantes de Ônibus

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAO – *United States Government Accountability Office*

GFB – Grupo FarmaBrasil

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial

INTERFARMA – Associação das Indústrias Farmacêuticas de Pesquisa

ITC – International Trade Center

MPEs – Micro e Pequenas Empresas

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

RCEP – *Regional Comprehensive Economic Partnership*

SINICON – Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada – Infraestrutura

SUS – Sistema Único de Saúde

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
SUMÁRIO EXECUTIVO	13
1 INTRODUÇÃO	25
2 O MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS E SUA RELEVÂNCIA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL	29
2.1 Relevância do mercado de compras públicas no mundo.....	29
2.2 Crescente presença do tema em acordos internacionais.....	32
3 ACORDO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA OMC	35
3.1 Membros e observadores do ACG	35
3.2 Estrutura e obrigações do ACG	36
3.3 Decisão do Brasil de aceder ao ACG	39
3.4 O processo de acessão ao ACG.....	40
3.5 A estrutura das ofertas de acesso a mercado	43
4 RISCOS E OPORTUNIDADES NA ACESSÃO DO BRASIL AO ACG	49
4.1 Acesso a mercados dos países membros.....	49
4.2 Impacto sobre o mercado brasileiro	53
4.3 Mudanças na legislação.....	56
4.4 Posicionamento da indústria	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
APÊNDICE A – MODELO DE QUESTIONÁRIO ENVIADO PARA AS ASSOCIAÇÕES	93
APÊNDICE B – ACESSO AO MERCADO NEGOCIADO PELO BRASIL EM OUTROS ACORDOS	101

APRESENTAÇÃO

Em maio de 2020, teve início o processo de acesso do Brasil ao Acordo de Compras Governamentais (ACG) da Organização Mundial do Comércio (OMC). O governo brasileiro submeteu, aos 48 países participantes do acordo, informações sobre a legislação nacional aplicável às compras públicas e, em seguida, sua oferta inicial de acesso a mercados, detalhando os segmentos que se propõe a liberalizar.

Os mercados de compras públicas são extremamente importantes, sobretudo para o fomento da política industrial, representando, em média, entre 10% e 15% do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No Brasil, são significativos para fomentar a produção e o desenvolvimento tecnológico.

Dada a relevância do tema e de seus reflexos para o setor produtivo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou o presente estudo, em parceria com 12 entidades da indústria de transformação, construção e engenharia.

Este documento atende a dois objetivos centrais: apresentar os aspectos essenciais e os impactos da acesso do Brasil ao Acordo de Compras Governamentais da OMC, além de colaborar com sugestões, ao governo brasileiro, alinhadas às necessidades do setor privado e do país nessa área.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este documento é uma contribuição e posição do setor empresarial que atende a dois objetivos:

- 1) Compreender os aspectos mais relevantes, interesses e impactos da acessão do Brasil ao Acordo de Compras Governamentais (ACG) da Organização Mundial do Comércio (OMC); e
- 2) Colaborar e apresentar sugestões de posicionamento ao governo brasileiro que estejam alinhadas aos interesses do setor privado nessa área e às ofertas de atuais países membros do ACG;

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou esse trabalho em colaboração com as 12 entidades da indústria de transformação e construção civil listadas abaixo:

- Associação Brasileira da Indústria de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (ABIFINA)
- Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE)
- Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE)
- Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ)
- Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios (ABIMO)
- Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT)
- Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC)
- Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
- Grupo FarmaBrasil (GFB)
- Associação Nacional dos Fabricantes de Ônibus (FABUS)
- Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (INTERFARMA)
- Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada – Infraestrutura (SINICON)

Mercado de compras governamentais

Os mercados de compras públicas são extremamente importantes, representando em média entre 10 e 15% do PIB de cada país, segundo a OCDE. A OMC estima que as compras públicas cobertas pelo ACG representam cerca de US\$ 1,7 trilhão anuais e que, se todos os membros aderissem ao ACG, haveria um acréscimo de algo entre US\$ 380 e 970 bilhões por ano em termos de oportunidades de acesso a mercados. O mercado de compras públicas brasileiro alcança ao menos cerca de USD 157 bilhões por ano.

Há, contudo, uma grande diferença entre o tamanho dos mercados de compras governamentais e o volume de compras efetivamente coberto pelo ACG. No caso do Japão, por exemplo, a cobertura do ACG alcança apenas US\$ 25 bilhões de um mercado de compras públicas que totaliza US\$ 406 bilhões. Na Coreia do Sul, a cobertura cobre apenas US\$ 18 bilhões, de um mercado de US\$ 105 bilhões. Todos os países membros reservam espaço significativo para a condução de políticas públicas por meio do uso do poder de compra do Estado.

Acordo de Compras Governamentais da OMC

O ACG é um acordo plurilateral da OMC cuja negociação foi concluída em 1994, paralelamente à Rodada Uruguai da OMC. O Acordo foi revisto em 2012 e conta hoje com 48 países membros, dentre os 164 membros da OMC. Outros 35 países são observadores e 11 estão em processo de acesso, incluindo o Brasil, a China e a Rússia.

Os pilares do ACG são o tratamento não discriminatório de bens, serviços e fornecedores, a condução de licitações de maneira transparente e o tratamento justo dos licitantes nos procedimentos.

Acesso do Brasil ao ACG

O processo de acesso do Brasil ao ACG decorre da aprovação de um mandato pela CAMEX, em dezembro de 2019. Em maio de 2020, o Brasil formalizou seu pedido de acesso ao ACG perante o Comitê de Compras Governamentais da OMC. Com o início do processo, em outubro de 2020, o Brasil submeteu aos países membros do ACG um *checklist* com informações sobre a legislação nacional aplicável às compras públicas. Em fevereiro de 2021, o Brasil apresentou ao Comitê de Compras Governamentais da OMC sua oferta inicial de acesso a mercados, detalhando as compras públicas que se propõe incluir na cobertura do acordo. As negociações se darão em torno do checklist e, principalmente, da oferta inicial de acesso a mercados.

Durante as negociações, a tendência é que os países membros do ACG procurem assegurar que o Brasil aumente os níveis de cobertura propostos na oferta inicial, buscando o maior acesso possível ao novo mercado que passará a ser coberto pelo ACG. Ao final das negociações, caso sejam concluídas com sucesso, o Acordo deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional para que possa entrar em vigor.

Embora o Brasil já tenha submetido sua oferta inicial e pareça haver interesse do governo em acelerar o processo (inclusive apresentando uma oferta inicial já atraente para outros membros), não é possível prever uma data para a conclusão do processo de acesso e entrada em vigor do ACG.

A estrutura do ACG e a preservação do espaço para políticas públicas

Os compromissos de abertura de mercado no ACG são negociados em listas de compromissos bastante detalhadas que delimitam as compras públicas cobertas, estruturadas nos seguintes anexos:

O que os anexos do ACG definem?		
Anexo 1	Entidades centrais (governo federal) cobertas pelo acordo	<i>Valores mínimos a partir dos quais serão aplicáveis os compromissos</i>
Anexo 2	Entidades subcentrais (governos estaduais e municipais).	
Anexo 3	Outras entidades (empresas estatais, fundações públicas, etc.) cobertas pelo acordo	
Anexo 4	Cobertura de bens	
Anexo 5	Cobertura de serviços	
Anexo 6	Cobertura de serviços de construção	
Anexo 7	Notas gerais, que são utilizadas para diferentes propósitos, inclusive esclarecimentos sobre termos utilizados por cada país e definição de exceções	

A compreensão da estrutura dos compromissos inseridos nos anexos ACG é fundamental para entender a extensão das compras públicas cobertas por cada país. Contudo, essa análise apresenta desafios, porque nem sempre há clareza imediata quanto a quais as principais entidades compradoras de determinados bens ou serviços em cada país, e pode ser particularmente difícil compreender a extensão de certas exceções, se não houver profundo conhecimento da legislação sobre licitações em cada jurisdição.

De todo modo, resta claro que as coberturas dos membros do ACG são bastante variadas. Há exceções e exclusões de entidades em todos os níveis e determinados bens e serviços não cobertos. Há também valores diferentes de contratações, bem como diversas exclusões e exceções, o que reforça a complexidade de se analisar os reais benefícios em termos de acesso a mercados.

Principais impactos sobre o mercado brasileiro

Para avaliar o impacto da acessão ao ACG no mercado brasileiro, é necessário ter clareza quanto à oferta de abertura de mercado do Brasil. Como a oferta inicial do Brasil não foi publicada, foram analisadas as coberturas negociadas pelo país em acordos bilaterais de compras governamentais com países da América Latina (ainda não foram disponibilizadas as ofertas brasileiras em relação aos acordos com a União Europeia e EFTA).

Essas coberturas mostram que o Brasil busca preservar algum espaço para política pública, com a exclusão de entidades subcentrais (embora haja notícias de que já na oferta inicial para acessão ao ACG o Brasil inseriu diversas entidades de 5 estados e do Distrito Federal),

bem como de determinadas compras públicas, inclusive de medicamentos e insumos estratégicos adquiridos pelo Ministério da Saúde, além de certos itens de vestuário adquiridos pelos Ministérios da Defesa e da Educação. Quanto às licitações relativas a serviços excluem certos serviços de tecnologia de informação. Há, ainda, exclusões de contratações voltadas para pequenas empresas, programas de agricultura familiar e alimentação, dentre outros. Há também exclusões importantes para certas contratações públicas que envolvam transferência de tecnologia na área de saúde pública.

Além de identificar as entidades, bens e serviços cobertos nas ofertas brasileiras, assim como os espaços de política pública fora do escopo dessas ofertas, o impacto no mercado brasileiro também deve ser visto pela ótica da **isonomia competitiva**. Embora o objetivo do ACG seja assegurar que a competição entre fornecedores nacionais e estrangeiros ocorra em bases isonômicas, a acessão ao acordo não eliminará custos que incidem sobre os fornecedores nacionais e que não oneram os fornecedores estrangeiros.

Esses custos se refletem na forma de distorções que oneram a produção no Brasil, incluindo a carga tributária e problemas crônicos do sistema tributário brasileiro, encargos sociais e trabalhistas, custos do capital e dificuldade de acesso a crédito, problemas de infraestrutura e logística, insumos onerados pelos mesmos problemas estruturais, dentre outros elementos que compõem o famigerado “custo Brasil”.

A questão do sistema tributário brasileiro é particularmente problemática, por ao menos duas razões centrais:

- Há uma significativa ineficiência tributária que afeta a competitividade de empresas que produzem no Brasil, sobretudo quando há maior valor agregado, porque custos com tributos são acumulados ao longo da cadeia de produção e parte importante desses custos não é recuperável, como ocorre na sistemática mais simples de impostos sobre valor agregado (VAT) adotada usualmente nos países desenvolvidos que fazem parte do ACG.
- A Constituição Federal garante a imunidade recíproca aos entes federados (e seus respectivos órgãos públicos), de modo que eles não recolhem quaisquer impostos em importações, embora suas aquisições de bens e serviços no mercado interno sejam oneradas por tributos. Isso resulta em um problema grave (interno e de resolução difícil, por resultar da própria Constituição) de isonomia em desfavor das empresas estabelecidas no Brasil, que tende a ser agravado na medida em que uma ampla gama de órgãos públicos estarão obrigados a admitir a contratação direta de fornecedores não estabelecidos no país, em virtude da acessão ao ACG.

Cabe ainda lembrar que os países de origem usualmente desoneram os seus produtos nas exportações (por meio de regimes de drawback, por exemplo), para que sejam tributados

somente no destino. Ocorre que, no caso de compras públicas no Brasil, não haverá tributação, o que resulta em imensa vantagem competitiva para fornecedores estrangeiros, em bases não isonômicas.

A chamada “equalização tributária” na comparação de propostas em licitações pode resolver esses problemas em parte, embora os problemas crônicos do sistema tributário brasileiro impeçam uma equalização plena e a compatibilidade da equalização com as próprias regras do ACG não seja necessariamente incontroversa. Isso sugere que seria conveniente que o Brasil confirmasse e registrasse nas negociações um entendimento com os demais membros do ACG no sentido de que a metodologia de equalização tributária prevista na legislação, bem como os critérios para sua implementação, são compatíveis com o Acordo.

Os vários problemas indicados acima não são enfrentados pelos principais países membros do ACG, de modo que a excessiva exposição à concorrência com os produtos originários desses países nas compras públicas pode resultar em importante perda de participação de mercado, empregos, arrecadação, e assim por diante, especialmente se não forem feitas reformas importantes no sistema tributário brasileiro e correções em diversas outras áreas que provocam o “custo Brasil”.

Uma vez que foi tomada a decisão de negociar a acessão, é fundamental que haja empenho do governo brasileiro na realização de todas as reformas necessárias para que a maior concorrência desejada com fornecedores estrangeiros possa se dar de maneira isonômica, sob pena de se utilizar o poder de compra do Estado (recursos públicos) para criar verdadeiro incentivo à transferência de atividades produtivas, emprego e renda para o exterior.

Além dos potenciais impactos econômicos, a acessão ao ACG exigirá algumas alterações precisarão ser implementadas na legislação brasileira, inclusive na principal lei aplicável às licitações, que se encontra em um momento de transição, considerando-se a substituição da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Os seguintes temas tendem a ser impactados, em alguns casos exigindo mudanças na legislação e em outros mudanças na prática da condução de procedimentos licitatórios:

- **Participação direta de fornecedores estrangeiros**
- Margens de preferência
- *Offsets*
- Tratamento preferencial para micro e pequenas empresas
- Equalização tributária das propostas de preço
- Outros aspectos de discriminação em favor de brasileiro, como a preferência a empresas brasileiras no caso de empates em procedimentos licitatórios
- Documentação comprobatória de experiência e outras questões procedimentais

Posicionamento geral da indústria em relação ao ACG

O estudo foi desenvolvido a partir de intenso diálogo entre a equipe e consultores a CNI e as entidades acima mencionadas. Foram também ouvidas várias respectivas empresas associadas, por meio de detalhado questionário (ver Apêndice A).

O mercado de compras públicas no Brasil já é bastante aberto à concorrência internacional. Já há alguns anos não são aplicadas, por exemplo, quaisquer margens de preferência para produtos nacionais. Em quaisquer licitações, importadores estabelecidos no Brasil normalmente concorrem com fabricantes nacionais, sem qualquer tratamento discriminatório.

Com a acessão ao ACG, o Brasil será obrigado a realizar licitações internacionais sempre que se tratar de compras públicas abrangidas pela cobertura negociada. Ou seja, o que é hoje uma prerrogativa das autoridades governamentais se transformará em obrigação assumida perante os países membros do ACG.

Há problemas estruturais do Brasil, especialmente do sistema tributário, que afetam a comparação isonômica das propostas, beneficiando fornecedores estrangeiros. Em particular, a imunidade tributária aplicável a órgãos públicos faz com aquisições feitas diretamente junto a fornecedores estrangeiros (quando o próprio órgão público é o contribuinte) sejam totalmente livres de tributos. Isso não ocorre nas aquisições feitas junto a fornecedores nacionais, já que neste caso estes é que são os contribuintes.

Os setores que já enfrentam a concorrência estrangeira em licitações internacionais e que são onerados por tributos internos – a exemplo do setor de equipamentos médicos e do setor de defesa – sofrem prejuízos relevantes decorrentes da falta de isonomia provocada por tal distorção. Com a acessão ao ACG, a preocupação é que os prejuízos tendem a ser incrementados e que vários outros setores (em que as licitações internacionais não são hoje prática comum) sejam substancialmente impactados. Reformas internas para solucionar tais questões são fundamentais para evitar que a acessão ao ACG gere muito mais prejuízos do que benefícios a toda a indústria nacional que participa dos mercados de compras públicas.

Outro problema a ser enfrentado é que produtores de países desenvolvidos se beneficiam de acesso a crédito (financiamento a exportações e outras modalidades) em condições muito mais vantajosas que as disponíveis para produtores brasileiros, mesmo com os níveis mais baixos das taxas de juros nos últimos anos. Evidentemente, este é outro fator que faz com que a concorrência se dê de modo desequilibrado em favor do produtor estrangeiro, especialmente quando se trata dos países altamente desenvolvidos do ACG. Esse ponto é particularmente sensível para alguns setores, como os de construção civil e de defesa/ segurança pública.

Os diversos problemas acima mencionados não são enfrentados pelos principais países membros do ACG, de modo que a excessiva exposição à concorrência com os produtos originários desses países nas compras públicas levará fatalmente à perda de participação de mercado, empregos, renda e arrecadação.

Sugestões gerais quanto à oferta inicial

No que se refere à cobertura das entidades, sugere-se que o Brasil não inclua quaisquer “entidades subcentrais” (Anexo 2) em sua oferta, propondo que isso seja negociado ao longo do tempo. Além de ser uma posição mais prudente para evitar dificuldades de implementação, isso seria coerente com o posicionamento nas negociações bilaterais, sugerindo-se evitar qualquer concessão no ACG que seja superior ao que foi ofertado aos parceiros preferenciais. Há precedentes que podem reforçar tal posicionamento, a exemplo do caso do Canadá, que apenas incluiu cobertura para entidades do nível provincial nas negociações do ACG, em 2012, mantendo ainda assim excluídas quaisquer entidades municipais.

Com relação às “outras entidades” (Anexo 3), sugere-se que sejam listadas, no máximo, aquelas que foram indicadas nos acordos com Peru, Chile e Mercosul, mantendo o espírito que o tratamento mais favorecido deve ocorrer no âmbito bilateral, inclusive para não esvaziar o sentido da negociação de compras governamentais nesses acordos preferenciais.

Ainda quanto ao Anexo 3, destaca-se que uma preocupação comum a diversos setores se refere às compras da Petrobrás. Todas as compras feitas pela Petrobrás são para uso na produção de bens (petróleo) com finalidades comerciais, de modo que elas não se enquadram na definição de “*covered procurement*”, conforme o Artigo II.2(a)(ii) do ACG. Assim, não deve ser cogitada a inclusão da Petrobrás ou de outras estatais que exercem atividade econômica, sob pena de gerar insegurança jurídica (inconsistência com a própria definição de “compras governamentais” do acordo) e de fazer concessão sem qualquer contrapartida similar dos membros do ACG.

Em linha semelhante, sugere-se que não sejam incluídas contratações públicas na forma de concessões, PPPs ou formatos similares pelos quais o Estado transfere a exploração de atividade econômica ao setor privado. Conceitualmente, esse tipo de contratação não se enquadra na definição de “compra de bens ou serviços” do ACG, razão pela qual praticamente nenhum membro tem oferta para contratações dessa espécie.

Percepções sobre os benefícios de acesso a mercados internacionais

A análise da abrangência da cobertura negociada pelos membros do ACG, especialmente no que se refere às entidades cobertas e à extensão das exceções inseridas nos anexos, é desafiadora. Considerando que cada país tem diferentes estruturas administrativas

e pode organizar suas licitações de diversas formas, a comparação entre as ofertas em termos do efetivo acesso a mercados que será concedido às empresas e aos bens e serviços brasileiros não é simples, dependendo de compreensão aprofundada da legislação e do mercado de compras públicas de cada país.

Dentre as empresas consultadas por meio do questionário reproduzido no Apêndice A, envolvidas em diferentes setores da indústria brasileira, 74% informou não participar de contratações feitas por entidades governamentais de países estrangeiros, sendo que 51% afirmam que têm conhecimento de barreiras que dificultam ou impedem tal participação.

Além disso, a maioria (59%) das empresas nacionais que responderam ao questionário consideram que o impacto da facilitação de sua participação em compras governamentais dos países estrangeiros que são membros do ACG (ou que estão em processo de acesso) será nulo ou baixo. Apenas 19% das empresas consideraram que a facilitação da sua participação poderia ter impacto médio ou alto.

As percepções pessimistas quanto às possibilidades de obter efetivo acesso aos mercados estrangeiros de compras públicas se justificam principalmente pelos seguintes obstáculos: (i) falta de competitividade de empresas brasileiras em razão do custo-Brasil; (ii) exigências regulatórias e seus respectivos custos; e (iii) dificuldades na obtenção de financiamentos e garantias para participação de licitações no exterior.

As poucas empresas que indicaram algum interesse apontaram Canadá, EUA, Israel, Reino Unido e União Europeia como potenciais mercados, mas sempre destacando que há barreiras regulatórias, de acesso a financiamento, ou de outra natureza que impedem que o acesso se dê em bases competitivas, ainda que haja a possibilidade de participação direta em licitações. Tais barreiras não são resolvidas pelo ACG, que se limita a disciplinar os procedimentos da licitação.

O interesse maior da indústria brasileira é em aprimorar acesso aos mercados de países da América Latina e da África, porque nestes há possibilidades mais concretas de vencer concorrências, apesar das distorções existentes no Brasil. Nos mercados mais desenvolvidos, na ausência das reformas estruturantes que corrijam as distorções e de maior apoio às exportações, não há expectativa realista de ganhos elevados de acesso a mercados.

Pode-se concluir que boa parte da solução se encontra duas áreas: (i) em reformas (em especial uma reforma tributária profunda); e (ii) no aprimoramento de políticas públicas internas (em especial no apoio às exportações). Porém, seguirá havendo barreiras regulatórias que, para muitos produtos, impede o acesso ao mercado dos países desenvolvidos, algo que não será resolvido pelo ACG.

Posicionamentos setoriais da indústria

SETORES	PLEITOS RELATIVOS À COBERTURA DO BRASIL NO ACG		
	ENTIDADES	BENS / SERVIÇOS	OUTRAS QUESTÕES
Construção	Preocupação especialmente com o DNIT, Ministérios da Defesa, Desenvolvimento Regional, Minas e Energia, Ciência e Tecnologia, e com entidades estaduais, municipais e empresas públicas.	Exclusão de serviços de construção Exclusão de obras de concessão de serviço público e PPPs, obras que envolvam matriz energética de hidroelétricas / geração, transmissão e distribuição de energia ou segurança nacional	Inclusão de ressalva sobre os serviços estarem sujeitos aos compromissos e condições estabelecidos no GATS. Exclusão de obras com valor inferior a 1 bilhão de reais
Defesa e segurança	Exclusão de Ministério da Defesa, Forças Armadas e demais entidades vinculadas, Ministério da Justiça e Segurança Pública ligados à área de segurança (especialmente Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal), Polícias Militares, Polícias Civis, Prefeituras e Guardas Municipais, entidades estatais vinculadas ao Ministério da Defesa, como IMBEL e EMGEPRON, bem como de compras relacionadas a itens de segurança ou defesa nacional.	Exclusão completa de bens relacionados à defesa e segurança.	Possibilidade de uso de offsets.
Elétrico e eletrônico	Preocupação especialmente com entidades estaduais e municipais e com PETROBRÁS, ELETROBRÁS, CEMIG, COPEL, CHESF, ELETROSUL, FURNAS e CELESC	Exclusão de produtos do setor elétrico e eletrônico (incluídos nos capítulos 73, 84, 85, 90, 94, 91) pelas entidades mencionadas	Valores mínimos de cobertura: BIT / material elétrico de instalação e segurança eletrônica: DES 130k GTD (geração, transmissão e distribuição de energia elétrica): DES 400k
Equipamentos médicos	N/A	Exclusão de artigos e equipamentos médicos, odontológicos, hospitalares e de laboratórios	N/A
Farmacêutico	N/A	Exclusão de insumos farmacêuticos ativos (IFAs), medicamentos, insumos hospitalares e dispositivos médicos (exclusão completa de produtos farmacêuticos e insumos farmacêuticos).	Exclusão de contratações públicas nas quais haja transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS e aquisição de insumos estratégicos para o setor de saúde.
Máquinas e equipamentos	Preocupação especialmente com Ministério da Infraestrutura, Ministério da Defesa, Ministério de Minas e Energia e suas entidades vinculadas, e com entidades estaduais, municipais. Solicitação de não inclusão de entidades que não tenham sido incluídas em acordos bilaterais, especialmente PETROBRÁS.	Exclusão de algumas posições da NCM quando adquiridas pelos entes listados, em especial relativa aos capítulos 73, 83, 84, 85, 87, 90 e 95.	N/A

PLEITOS RELATIVOS À COBERTURA DO BRASIL NO ACG			
SETORES	ENTIDADES	BENS / SERVIÇOS	OUTRAS QUESTÕES
Ônibus	Preocupação especialmente com Ministério da Cidadania e Forças Armadas no âmbito federal, e com Secretarias Estaduais de Saúde, Educação e Segurança e Prefeituras Municipais	Exclusão de Ônibus e Micro-ônibus classificado na NCM nº 8702.10.00 Ex 02	Exclusão de aquisição de ônibus com fundos federais e/ou compras no âmbito do programa Caminho da Escola, do FNDE e Mobilidade de Assistência Social (MOB-Suas), do Ministério da Cidadania.
Têxtil	Preocupação especialmente com Ministério da Saúde, Ministério da Defesa e Segurança Públicas, Hospitais públicos e Secretarias de Saúde de estados e municípios, forças de segurança de estados e municípios, CORREIOS e PETROBRÁS.	Compras de vestuários e tecidos, produtos de cama e banho, produtos médico-hospitalares e uniformes escolares e corporativos pelas entidades mencionadas	Possibilidade de uso de margem de preferência e de preferências para PMEs.

Síntese das oportunidades e riscos na acessão do Brasil ao ACG

Potenciais oportunidades / vantagens
Assegurar acesso direto aos mercados de compras públicas dos países participantes <ul style="list-style-type: none"> • depende das coberturas negociadas / entendimento da real cobertura não é trivial (ex. EUA) • depende da competitividade das empresas brasileiras / importância de reformas internas • depende de barreiras não tarifárias / regulatórias, que não são impactadas pelo ACG • em alguns casos, teoricamente já há acesso ao mercado (ex. UE)
Redução de custo nas compras públicas
Incentivo a maior concorrência em licitações, por meio da obrigatoriedade de que sejam internacionais
Com maior concorrência, expectativa de contribuição para a prevenção de corrupção e práticas anticompetitivas
Sinalização positiva para membros da OMC e OCDE

Potenciais riscos / desvantagens
Redução de espaço para a adoção de políticas públicas importantes por meio do poder de compra do Estado: <ul style="list-style-type: none"> • depende das coberturas negociadas • boa negociação de exceções pode preservar espaços
Concorrência não será necessariamente isonômica (ex. acesso mais fácil e mais barato a crédito pelos estrangeiros; problemas do sistema tributário brasileiro, etc.) => risco de "tratamento nacional" às avessas
Grande preocupação dos setores da indústria e de serviços que atuam no mercado de compras públicas com impacto das aquisições diretas de estrangeiros, sem qualquer tributação
Questões estruturais do "custo Brasil" dificultam competitividade das empresas brasileiras também no exterior, especialmente no mercado dos países desenvolvidos que participam do ACG
Possível perda de poder de barganha / moeda de troca em negociações bilaterais
Preocupação não só com competitividade dos atuais membros, mas também da China, que negocia a acessão ao ACG

Considerações finais sobre o posicionamento da indústria brasileira

Em poucos temas de comércio internacional foi identificada posição tão uniforme da indústria e de serviços. Não há um setor que participe do mercado de compras públicas e esteja despreocupado com relação à realização de compras diretas de fornecedores dos países altamente desenvolvidos que participam do ACG. A eventual entrada da China, que vem negociando sua acessão (porque esse compromisso lhe foi imposto quando da entrada da OMC) desde 2008, incrementa ainda mais o desconforto.

Mais de 70% das empresas consultadas entende que a facilitação da participação direta de fornecedores estrangeiros nas licitações nacionais causará alto ou médio impacto no mercado. Menos de 20% consideram o impacto baixo ou inexistente e o restante não saberia avaliar.

A preferência da indústria seria pela via bilateral de negociações (em que há inclusive a possibilidade de barganha em troca de outros interesses), não pela entrada unilateral no ACG, cabendo salientar que se trata de adesão, portanto sequer há margem para negociar algo distinto do que já exista em termos de cobertura dos outros países.

De todo modo, tendo sido tomada a decisão da acessão, a preocupação é evitar, tanto quanto possível, os prejuízos que serão causados pela concorrência não isonômica (em detrimento dos fornecedores nacionais), que tende a ocorrer com a obrigação de realizar mais licitações internacionais.

A alta sensibilidade identificada vai ao encontro com que os próprios membros do ACG praticam, excluindo da cobertura a maior parte de suas compras, visando preservar o uso do poder de compra para a implementação de políticas industriais, preservação de empregos e outras políticas públicas.

Os dados também deixam claro que há espaço para limitar significativamente a cobertura a ser negociada pelo Brasil, especialmente considerando que a oferta negociada com sucesso por países com nível bem maior de desenvolvimento demonstram clara preocupação em não assumir os compromissos de abrir parte substancial (mais de 90% no caso do Japão e mais de 80% no caso da Coreia do Sul, por exemplo) de seus mercados de compras públicas.

1 INTRODUÇÃO

As compras governamentais são importantes instrumentos não apenas para aquisição dos bens e serviços necessários para o desempenho das funções estatais, mas também para a promoção de políticas públicas com o uso do poder de compra do Estado, sendo fontes relevantes de recursos e de oportunidades para a indústria nacional.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) acompanha de perto a evolução das negociações sobre compras governamentais pelo Brasil, tendo elaborado, em 2016, um aprofundado estudo das vantagens e desvantagens da negociação de acordos de compras governamentais, intitulado “A integração internacional do Brasil nos acordos comerciais sobre compras governamentais”.¹

Naquela ocasião, concluiu-se que a negociação de acordos e compras governamentais é de interesse do país e da indústria brasileira pelos potenciais ganhos em termos de acesso a mercados, e que a estratégia de negociar o tema no âmbito bilateral ou regional parecia apropriada, especialmente no caso de países da América Latina, que em sua maioria impõem barreiras em suas compras públicas contra produtos e fornecedores de países que não sejam parceiros em acordos de compras governamentais.

Notou-se, ainda, que o Acordo de Compras Governamentais (ACG) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em geral, não parecia proporcionar acesso a mercados maior do que seria possível obter por meio de negociações bilaterais ou regionais. Contudo, a participação do Brasil como observador, de modo a acompanhar as discussões sobre o tema no âmbito da OMC, poderia auxiliar no conhecimento mais detalhado dos compromissos e posições dos outros países e acompanhar as discussões e propostas de novas disciplinas para o setor. Esse acompanhamento poderia inclusive auxiliar o Brasil a se preparar melhor para as negociações bilaterais ou regionais.

Desde então, verificou-se no Brasil o aumento do interesse no ACG, tendo o país se tornado observador do acordo em outubro de 2017. Em maio de 2020, seguindo decisão tomada no âmbito da Camex,² o governo brasileiro formalizou sua intenção de aceder ao ACG. Desde então, iniciaram-se as etapas do processo de acessão, com a apresentação pelo governo brasileiro ao Comitê de Compras Governamentais da OMC de um *checklist*

¹ O estudo está disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/12/integracao-internacional-do-brasil-nos-acordos-comerciais-sobre-compras-governamentais>.

² Extrato da Ata da 1ª Reunião realizada em 16/12/2019, Órgão: Ministério da Economia/Câmara de Comércio Exterior/Conselho de Estratégia Comercial, publicada no Diário Oficial da União, em: 03/06/2020 | Edição: 105 | Seção: 1 | Página: 47.

com informações sobre a legislação nacional referente a licitações, em outubro de 2020, e mais recentemente, em fevereiro de 2021, a apresentação da oferta inicial das compras públicas que o Brasil se comprometerá a abrir a bens, produtos e fornecedores dos países membros do Acordo.

O presente estudo, elaborado com o apoio de um grupo de trabalho formado pela CNI e 12 entidades setoriais,³ insere-se nesse contexto e tem como objetivos principais: (i) avaliar os aspectos mais relevantes, interesses e impactos da acessão do Brasil ao ACG; e (ii) colaborar e apresentar sugestões de posicionamento ao governo brasileiro que estejam alinhadas aos interesses do setor privado nessa área.

Para a realização do estudo, foram avaliadas a estrutura normativa do ACG e os mecanismos de inserção de compromissos nos anexos que delimitam as compras públicas cobertas por cada país, os compromissos de abertura do mercado de compras públicas já assumidos pelo Brasil em acordos que contemplam este tema e as coberturas negociadas por alguns dos principais membros do ACG,⁴ com foco nos setores estratégicos da indústria que participaram do estudo.

Além disso, foram feitas reuniões com as entidades setoriais que compuseram o grupo de trabalho e consultas às suas empresas associadas, por meio de questionário específico (Apêndice A), visando identificar os interesses dos setores em relação ao mercado de compras governamentais abrangido pelo ACG.

Por fim, foram feitas reuniões com representantes do Ministério da Economia e do Ministério das Relações Exteriores, buscando expor e esclarecer os pontos sensíveis aos diferentes setores e entender a proposta do governo em relação à acessão ao ACG e o andamento dos trabalhos a esse respeito.

3 Associação Brasileira da Indústria de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (ABIFINA), Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios (ABIMO), Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT), Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Associação Nacional dos Fabricantes de Ônibus (FABUS), Grupo FarmaBrasil (GFB), Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (INTERFARMA), Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada – Infraestrutura (SINICON).

4 Para os fins deste estudo, foram analisadas as coberturas negociadas por Austrália, Canadá, Coreia do Sul, EUA, Israel, Japão, Suíça e União Europeia.



2 O MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS E SUA RELEVÂNCIA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Embora a mensuração precisa do tamanho do mercado de compras governamentais não seja uma tarefa trivial,⁵ há estimativas, baseadas em metodologias distintas, da OCDE, da OMC e do governo dos EUA que mostram que se trata de um mercado com enorme potencial. A crescente presença do tema em acordos internacionais também é uma evidência da sua importância no comércio internacional.

2.1 RELEVÂNCIA DO MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS NO MUNDO

Segundo dados da OMC, estima-se que as compras públicas cobertas pelo ACG representam cerca de US\$ 1,7 trilhão anuais e que, se todos os membros aderissem ao ACG, haveria um acréscimo de algo entre US\$ 380 e 970 bilhões por ano em termos de oportunidades de acesso a mercados.⁶ Estima-se, ainda, que a adesão dos cinco países do “BRICS” somaria, por si só, entre US\$ 233 e 596 bilhões anualmente.⁷

A OCDE, por sua vez, publica, a cada dois anos, o estudo *Government at a Glance*, que busca estimar o tamanho do mercado de compras governamentais a partir de dados do Sistema de Contas Nacionais.⁸ Segundo esse estudo, as compras governamentais

5 A literatura especializada aponta dificuldades ao se calcular o mercado de compras governamentais decorrente das diferenças metodológicas entre as informações prestadas por cada país junto a organizações internacionais. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver Chen & Whalley, *The WTO GPA and its impacts on trade*, Working Paper 17365, National Bureau of Economic Research, 2011, p. 11.

6 Ver https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/gpa_brochure2015_e.pdf.

7 ANDERSON, Robert; PELLETIER, Philippe; OSEI-LAH, Kodjo; MÜLLER, Anna. Assessing the value of future accessions to the WTO agreement on government procurement (GPA): some new data sources, provisional estimates, and an evaluative framework for individual WTO members considering accession. *SSRN Electronic Journal*, 10.2139/ssrn.1943405, 2011.

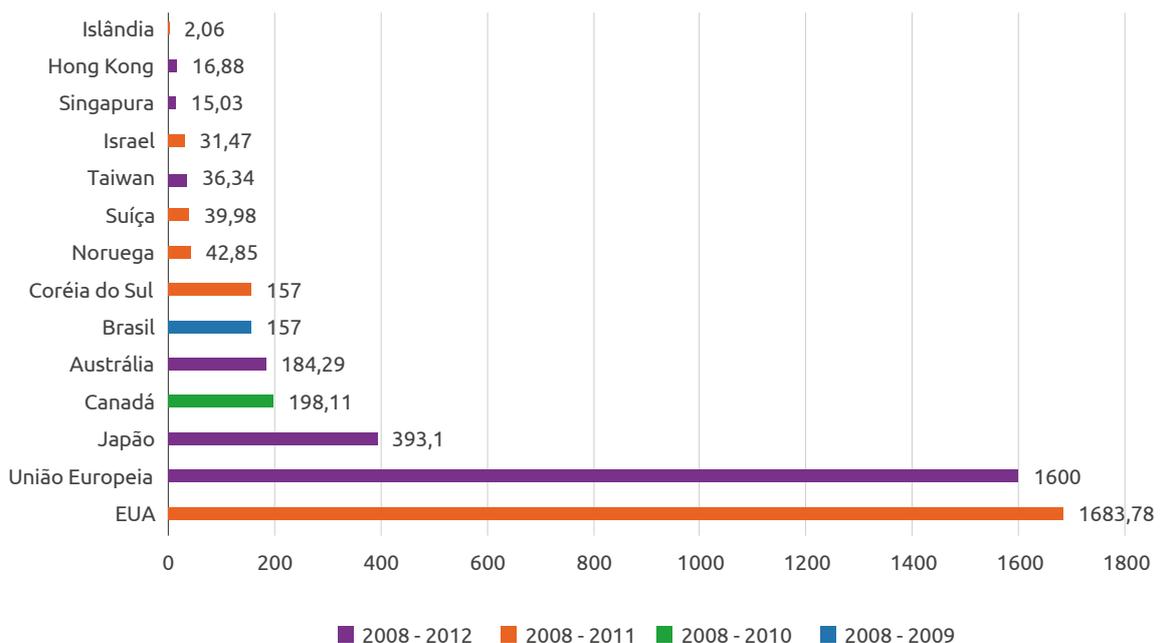
8 A ONU define o Sistema de Contas Nacionais da seguinte forma: “*The System of National Accounts is a statistical framework that provides a coherent, consistent and integrated set of macroeconomic accounts, balance sheets and tables based on a set of internationally agreed concepts, definitions, classifications and accounting rules. It provides a comprehensive accounting framework within which economic data can be compiled and presented in a format that is designed for purposes of economic analysis, decision-taking and policy-making.*” Ver National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables, 2014, part I, p. xi. Os relatórios da ONU sobre o Sistema de Contas Nacionais estão disponíveis em: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/pubsDB.asp?pType=3>.

representaram, em média, 30% do total dos gastos dos governos e entre 10 – 15% do PIB dos países, em 2019.⁹

Já o governo dos EUA, através do *Government Accountability Office (GAO)*, elaborou, em 2015, um estudo sobre o tamanho do mercado de compras governamentais dos países com os quais os EUA possuem acordos comerciais, incluindo o ACG e acordos preferenciais com outros parceiros.¹⁰

Com base na metodologia utilizada pelo GAO e dados disponíveis do Sistema de Contas Nacionais, é possível estimar aproximadamente o tamanho dos mercados de compras de um grupo diversificado de países que são membros do ACG:

GRÁFICO 1 – Dimensão estimada do mercado de compras governamentais de países selecionados (média anual US\$ bilhões)



Fonte: UN National Accounts Statistics; United States GAO, Report to Congressional Requesters, 2015.

9 Ver *Government at a glance 2019: the size of government procurement*, disponível em: <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>. Esta publicação da OCDE utiliza dados do Sistema de Contas Nacional para calcular o tamanho do mercado. O estudo define compras governamentais, para fins metodológicos, como a soma do consumo intermediário governamental (bens e serviços comprados por governos para seu uso próprio, tais como serviços de tecnologia da informação e contabilidade), formação bruta de capital fixo (aquisição de capital, excluindo vendas de ativos fixos, tais como a construção de estradas e outras obras de infraestrutura) e transferências sociais em espécie por meio de fornecedores no mercado (compras pelo governo de bens e serviços fornecidos no mercado e entregues às famílias). Em regra, são incluídos os valores das compras por governos de nível central, estadual e local, e excluídas as compras por empresas estatais. Aquisições por fundos de seguridade social são incluídas com relação a parte dos dados.

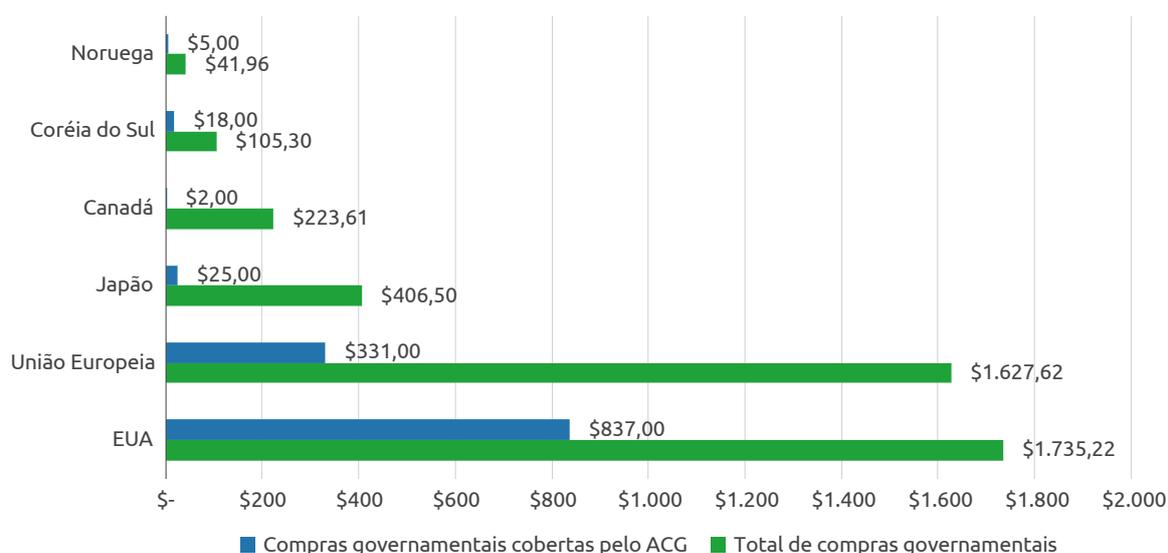
10 GAO analysis of data from the United Nations National Accounts Official Country Data database, the International Monetary Fund's International Financial Statistics, Aruba's 2010 Article IV staff report, the International Monetary Fund's World Economic Outlook, April 2015 database and Asian Development Bank's Key Indicators for Asia and the Pacific 2014. | GAO-15-717 ("United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, 2015"). Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/680/671749.pdf>. No estudo, os EUA adotaram metodologia mais restritiva que aquela utilizada pela OCDE. A definição de compras governamentais é semelhante, mas, além de excluir compras por empresas estatais, exclui também os valores referentes a transferências sociais em espécie. A opção metodológica é justificada porque tais valores não são contabilizados como compras governamentais no Sistema de Contas Nacionais.

Essencialmente, o gráfico mostra que o mercado de compras governamentais é particularmente relevante em países desenvolvidos, com amplo destaque para os EUA e a União Europeia. Contudo, é notável também a importância do Brasil neste mercado, com uma dimensão estimada em US\$ 157 bilhões por ano.

Conforme abordado mais detalhadamente nas seções seguintes, a abertura do mercado de compras governamentais a bens, serviços e fornecedores estrangeiros depende, essencialmente, da legislação interna e dos compromissos assumidos por cada país, seja no âmbito do ACG ou em acordos bilaterais ou regionais.

Justamente por isso há uma grande diferença entre o tamanho dos mercados de compras governamentais e o *volume de compras efetivamente coberto pelos acordos*. Esta diferença foi inclusive objeto de estudo pelo GAO, conforme demonstra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 2 – Dimensão estimada do mercado de compras governamentais de países selecionados (média anual em bilhões de dólares) x dimensão do mercado coberto por acordos comerciais de compras governamentais



Fonte: United States GAO, Report to Congressional Requesters, 2017; os dados são de 2010. Note-se que as informações disponibilizadas pelo Canadá incluem somente compras de entidades do governo central.

Essa diferença reflete o espaço reservado para políticas públicas por meio do uso do poder de compra de cada Estado. Isso mostra, de um lado, que a abertura comercial do mercado de compras governamentais deve ser vista com cautela, pois a negociação de acordos não significa que haverá automaticamente acesso a todo o mercado de compras públicas dos demais participantes. De outro lado, os dados indicam também que há ampla margem para que o Brasil preserve espaços importantes para suas próprias políticas públicas nessa área. O incentivo ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas, por exemplo, que é assegurado inclusive pela Constituição Federal (ver art. 179), é algo que o Brasil deve poder

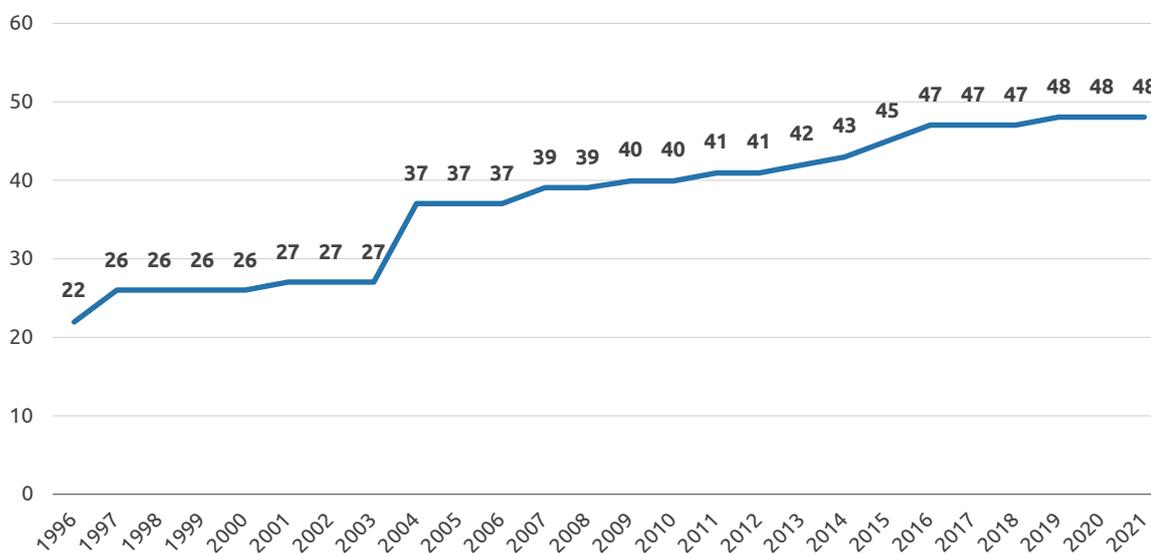
ressalvar sem maiores problemas, já que há exceções semelhantes nos compromissos de diversos membros do ACG, como EUA, União Europeia, Canadá e Coreia.¹¹

É necessário, portanto, averiguar de maneira aprofundada quais são os espaços de política pública que se deseja preservar, bem como se a acessão ao ACG efetivamente resultará em novas oportunidades de acesso a mercado para o setor industrial brasileiro, evitando que haja compromissos de abertura sem contrapartidas de acesso a mercados estrangeiros e prejuízos aos fornecedores nacionais.

2.2 CRESCENTE PRESENÇA DO TEMA EM ACORDOS INTERNACIONAIS

Nota-se nas últimas décadas um movimento lento,¹² porém crescente, de acessões de novos membros ao ACG, que pode ser correlacionado às acessões de novos membros à própria OMC, já que muitas vezes o compromisso de aderir ao ACG é uma das contrapartidas exigidas para a entrada na Organização.

GRÁFICO 3 – Quantidade de membros da OMC que se tornaram membros do ACG entre 1996 e 2021



Fonte: GPA Parties, observers and accessions - https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

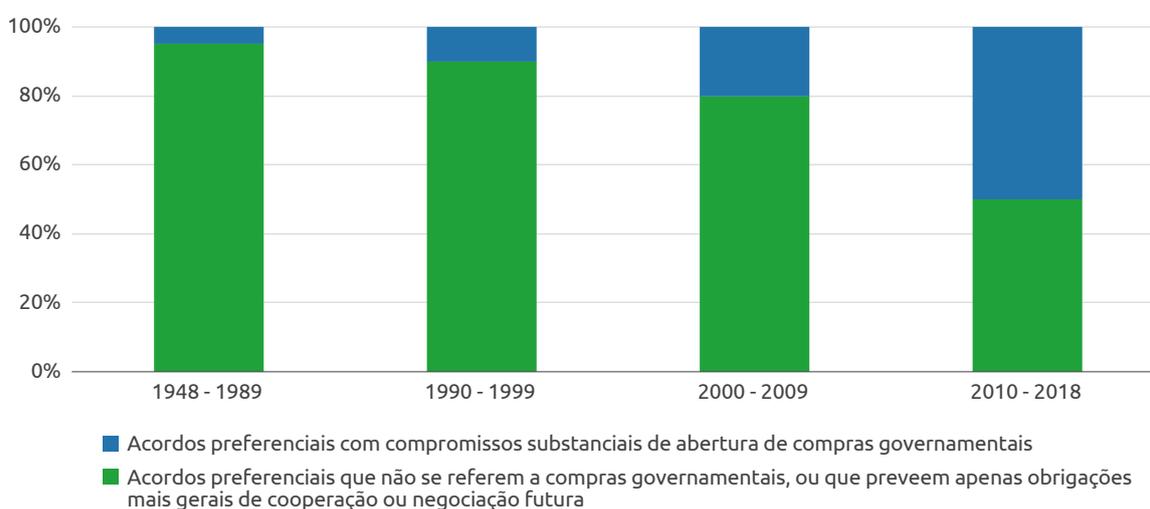
11 No caso do Brasil, é assegurado tratamento diferenciado a Microempreendedores Individuais (MEI) e de Micro e Pequenas Empresas (MPes), conforme exigências contidas no art. 179 da Constituição Federal, nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, nos arts. 3º (§14) e 5º-A da Lei nº 8.666/1993 e no art. 4º da nova Lei de Licitações. Vale destacar que esses pequenos negócios, segundo dados do SEBRAE, representaram 30% do PIB brasileiro em 2017 e empregaram uma média de 51% dos trabalhadores formais do país entre 2014 e 2017 (<https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf>). A participação em licitações contribuiu para a relevante participação das MPes no PIB e na geração de empregos. De acordo com o Ministério da Economia, as MPes venceram 65,5% das compras públicas realizadas até 2020, movimentando R\$ 49,5 bilhões (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/micro-e-pequenas-empresas-mpe-vencem-65-5-das-licitacoes-de-2020-no-comprasnet>).

12 O salto mais relevante de novos membros ocorreu em 2004, com o ingresso de 10 novos países membros na União Europeia e, por conseguinte, no ACG, do qual fazem parte individualmente e como bloco.

Compromissos na área de compras governamentais também constam cada vez mais nos acordos preferenciais de comércio, incluindo acordos de grande abrangência, como o CPTPP.¹³ Por outro lado, o capítulo de compras governamentais do RCEP,¹⁴ assinado em novembro de 2020, contém apenas obrigações bastante limitadas de transparência e cooperação, sem quaisquer compromissos de abertura dos mercados de compras públicas.

O gráfico abaixo indica a evolução dos compromissos na área de compras públicas nos acordos bilaterais e regionais a cada década:

GRÁFICO 4 – Inclusão de dispositivos sobre compras governamentais em acordos preferenciais de comércio



Fonte: DÜR, A.; BACCINI, L.; ELSIG M. The design of international trade agreements: introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*, v. 9, n. 3, p. 353-375, 2014. (Atual. nov. 2020). Disponível em: <https://www.designoftradeagreements.org>. Acesso em: 14 jun. 2021.

O Brasil tem acompanhado essa tendência, incluindo compromissos de abertura de seu mercado de compras governamentais nos acordos negociados com o Peru e Chile, no Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, nos Acordos do Mercosul com União Europeia e EFTA, bem como em acordos que ainda se encontram em processo de negociação.

Diante do exposto, é importante trazer o tema – especialmente no que tange ao ACG – para o centro do debate, buscando não só um melhor entendimento sobre o tema, mas também a definição, consolidação e apresentação do posicionamento da indústria nacional sobre a assunção de compromissos nessa área pelo Brasil.

¹³ *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, acordo preferencial de comércio que tem como partes Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã.

¹⁴ *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, acordo preferencial de comércio que tem como signatários Austrália, Brunei, Camboja, China, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mianmar, Nova Zelândia, Singapura, Tailândia e Vietnã.

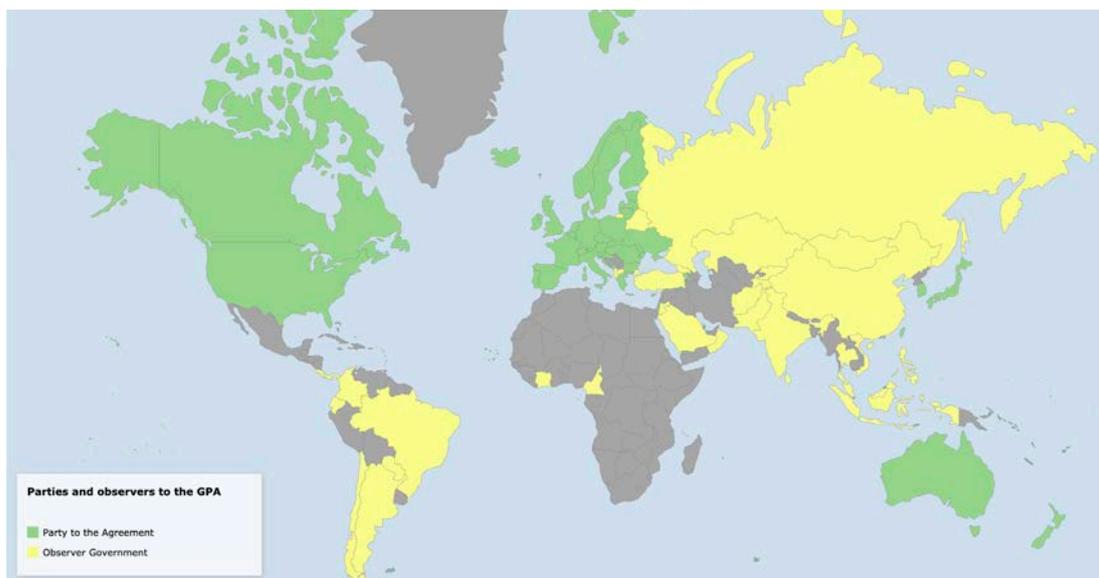
3 ACORDO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA OMC

O ACG é um acordo plurilateral da OMC cuja negociação foi concluída em 1994, paralelamente à Rodada Uruguai da OMC.¹⁵ Em 1997, o ACG começou a ser revisto,¹⁶ sendo que a aprovação de um novo texto foi concluída somente em 2012.¹⁷ Em janeiro de 2021, com a conclusão do processo de ratificação da nova versão por todos os países signatários, o ACG 2012 substituiu o ACG 1994, para todos os efeitos.

3.1 MEMBROS E OBSERVADORES DO ACG

Todos os 164 membros da OMC são elegíveis à acessão ao ACG, embora apenas 48 sejam membros efetivos do Acordo (contando-se a União Europeia como bloco e seus 27 membros individualmente) e outros 35 países participem como observadores:

FIGURA 1 – Mapa com indicação de membros e observadores do ACG



Fonte: OMC - https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

¹⁵ O acordo é do tipo plurilateral, o que significa que a adesão é voluntária, ao contrário do que ocorre com a maior parte dos demais acordos que compõem as regras da OMC em um "single undertaking" (adesão obrigatória para todos os membros).

¹⁶ O mandato para a revisão do acordo já estava previsto no próprio texto do ACG finalizado em 1994.

¹⁷ Embora as negociações tenham sido concluídas em dezembro de 2011, a decisão formal aprovando o texto foi tomada em março de 2012 e o ACG revisto entrou em vigor somente em 06/04/2014, quando houve ratificação por dois terços das partes. O último membro a concluir o processo de ratificação da nova versão foi a Suíça

Nota-se, portanto, que o ACG ainda representa uma parcela relativamente pequena (menos de 30%) dos membros da OMC. Contudo, o Acordo conta com os principais países desenvolvidos que integram a OMC, como EUA, Japão, União Europeia, Canadá e Austrália (sendo este o último país a aceder ao ACG, em 2019), além de outras importantes economias, como Coreia do Sul, Israel, Hong Kong, Taiwan e Singapura.¹⁸

A lista de observadores é mais diversificada, incluindo membros da OMC de todos os continentes e de vários níveis de desenvolvimento, além de instituições como o FMI, a OCDE, a UNCTAD e o ITC. Dentre os países observadores, 11 estão em processo de negociação para se tornarem membros efetivos do ACG: Albânia, Brasil, China, Geórgia, Jordânia, Cazaquistão, Quirguistão, Macedônia do Norte, Omã, Rússia e Tajiquistão. 4 destes observadores (Arábia Saudita, Cazaquistão, Ilhas Seicheles e Mongólia) e outros 2 membros da OMC (Afeganistão e Macedônia) assumiram em seus respectivos protocolos de acesso à OMC o compromisso de aderir futuramente ao ACG.

O aumento do número de países negociando a entrada no acordo indica que o ACG pode se tornar mais robusto quanto ao volume de comércio e mais diversificado em termos de abrangência geográfica e nível de desenvolvimento dos participantes.

3.2 ESTRUTURA E OBRIGAÇÕES DO ACG

O texto revisto do ACG aprovado em 2012¹⁹ trouxe algumas inovações em relação ao texto original finalizado em 1994, como, por exemplo, a previsão de obrigação de prevenir conflitos de interesse e coibir a corrupção em licitações, e ainda regras específicas sobre compras públicas realizadas por meios eletrônicos, considerando assim avanços tecnológicos nas licitações. Além disso, foi ampliado consideravelmente o escopo de sua aplicação, tendo em conta o aprofundamento dos compromissos negociados entre os participantes.

Os pilares do Acordo, contudo, permaneceram os mesmos e referem-se a obrigações de tratamento não discriminatório de bens, serviços e fornecedores, bem como diversas regras procedimentais que visam garantir a transparência nas licitações o tratamento justo dos fornecedores participantes em licitações.

¹⁸ Ver https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

¹⁹ Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm.

FIGURA 2 – Pilares do Acordo de Compras Governamentais da OMC

Elaboração: CNI a partir de brochura da OMC sobre o ACG.

Não discriminação²⁰

As regras que vedam a discriminação englobam tanto a obrigação de *tratamento nacional* – isto é, a garantia de que bens, serviços e fornecedores estrangeiros não poderão ter tratamento menos favorável que os nacionais – quanto a cláusula da *nação mais favorecida*, conforme a qual qualquer vantagem concedida a bens, serviços e fornecedores de um país deverá ser estendida a todos os demais.²¹

Na prática, a exigência de tratamento não discriminatório significa que toda licitação coberta pelo ACG deverá ser internacional, admitindo não só a oferta de bens e serviços estrangeiros, como também a participação direta de fornecedores dos países membros.

Transparência²²

O acordo contém diversas exigências de transparência nos procedimentos licitatórios, em linha com as melhores práticas na escolha de fornecedores em contratações públicas. As exigências incluem regras sobre as informações que devem ser disponibilizadas previamente e ao longo dos processos, quais informações devem ser obrigatoriamente publicadas, obrigações de guarda da documentação de licitações, regras sobre compras públicas realizadas exclusivamente por meios eletrônicos, incluindo a rastreabilidade eletrônica dos procedimentos, dentre outras que visam ampliar a possibilidade de participação dos fornecedores interessados em concorrer em licitações.

Procedimentos justos²³

O acordo prevê diversas regras relativas aos procedimentos que visam assegurar o acesso a informações e o tratamento justo dos participantes em licitações, incluindo notificações, obrigações de evitar obstáculos desnecessários e garantias de que os

²⁰ Ver Artigo IV do ACG.

²¹ Observe-se que condições relativas a *reciprocidade* podem ser inseridas nos anexos que definem as compras públicas cobertas de cada país membro, o que pode resultar na possibilidade de tratamento diferenciado entre bens, serviços e fornecedores de origens distintas em certos casos.

²² Ver, por exemplo, os Artigos VI, XVI e XVII do ACG.

²³ Ver, por exemplo, os Artigos VII a XV e XVIII do ACG.

fornecedores terão direito de recurso (no âmbito administrativo e judicial) com relação a procedimentos licitatórios.

Vale destacar que a versão revista do ACG em 2012 incluiu uma nova disposição, no Artigo IV.4, exigindo que as entidades que conduzam procedimentos licitatórios devem conduzir os processos de maneira transparente e imparcial, evitando conflitos de interesse e prevenindo práticas de corrupção. O preâmbulo do Acordo também reconhece a importância da condução de procedimentos de maneira a evitar práticas de corrupção, inclusive fazendo referência à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Embora essas referências e a obrigação geral de evitar a corrupção sejam obviamente muito positivas, não há obrigações detalhadas no ACG sobre as medidas que cada país membro deve adotar para combater a corrupção. Porém, não seria tecnicamente apropriado tratá-lo como um “acordo anticorrupção da OMC”.²⁴

A melhor maneira de definir o ACG é como um acordo para a abertura recíproca dos mercados de compras públicas dos países participantes. Naturalmente, na medida em que isso possa atrair participantes estrangeiros interessados nas licitações e gerar maior concorrência, pode haver uma contribuição indireta no sentido de dificultar práticas colusivas, por exemplo.

Além das regras mencionadas acima que constituem os pilares do ACG, há certas regras aplicáveis a países em desenvolvimento que podem ser de interesse do Brasil. Por exemplo, o Artigo V do ACG prevê que os demais países membros devem a princípio conceder a um país em desenvolvimento que se torne parte do Acordo as condições mais favoráveis previstas nos anexos que definem suas compras públicas cobertas (embora tal obrigação esteja sujeita a negociações bilaterais específicas que garantam um “equilíbrio de oportunidades”, o que tende a limitar o alcance da cláusula).

Além disso, o acordo prevê que certas medidas podem ser adotadas em caráter transitório pelos países em desenvolvimento, com o objetivo de preservar temporariamente certas políticas públicas, com destaque para a possibilidade de aplicar *offsets* (os quais são em regra proibidos pelo ACG), de margens de preferência, ou ainda de valores diferentes de contratações públicas a partir dos quais se apliquem as obrigações.²⁵

Não está claro, contudo, se o Brasil poderá se valer dessas flexibilidades, tendo em vista o compromisso assumido pelo atual governo junto aos EUA, em março de 2019, visando obter apoio ao pleito do Brasil de acesso à OCDE.

²⁴ Ver, por exemplo, <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/20/brasil-pede-adesao-a-acordo-anticorrupcao-da-omc.ghtml>.

²⁵ Ver o Artigo VI do ACG.

É importante observar que as obrigações listadas acima, bem como quaisquer obrigações do acordo, somente são aplicáveis no que se refere às compras públicas que estejam abrangidas pelo Acordo, o que é definido pela cobertura negociada nos anexos.

Embora o processo de acessão do Brasil ao ACG seja semelhante a um contrato de adesão, em que o país não terá margem para negociar o acesso ao mercado dos países que já são membros do acordo, o Brasil terá alguma margem negociadora em relação à oferta de acesso ao seu próprio mercado, conforme se verá nas seções seguintes. Nessa oferta, é possível delimitar quais compras públicas serão abertas à concorrência estrangeira, bem como negociar exceções ou limitações à cobertura que permitam utilizar o poder de compra do Estado para a condução de determinadas políticas públicas – por exemplo, o favorecimento de pequenas empresas, ou a exigência de transferência de tecnologia em conjunto com o fornecimento de certos bens ou serviços.

3.3 DECISÃO DO BRASIL DE ACEDER AO ACG

O primeiro passo dado pelo Brasil em direção à acessão ao ACG ocorreu em agosto de 2017, quando foi deliberada e aprovada pelo Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) a participação do Brasil como observador do Acordo.²⁶ Em 18 de outubro de 2017 o Comitê de Compras Governamentais aceitou o pedido do Brasil, que passou a fazer parte do grupo de países observadores.

Pouco mais de dois anos depois, a CAMEX aprovou, em dezembro de 2019, o mandato para que o Brasil solicitasse o início das negociações para adesão ao ACG.²⁷ A motivação para a decisão do conselho se baseou nos seguintes aspectos:

- Acesso privilegiado que o país passaria a ter ao mercado de compras públicas dos 48 membros do ACG, que abrange aproximadamente US\$ 1,7 trilhão/ano;
- Aumento da concorrência entre fornecedores e prestadores de serviços nas licitações brasileiras, tendendo, assim, a gerar redução de custos nas compras públicas, assim como a coibir práticas anticoncorrenciais e a formação de cartéis nas licitações;
- Sinalização positiva sobre as políticas do país no contexto dos trabalhos para adesão à OCDE;
- Reforço da posição construtiva do Brasil nas negociações no âmbito da OMC, estando em linha com a participação ativa da atual administração em discussões em áreas como comércio eletrônico, facilitação de investimentos e subsídios à pesca.

²⁶ Ver <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/brasil-assume-papel-de-observador-no-acordo-de-compras-publicas-gpa-da-omc>

²⁷ Extrato da Ata da 1ª Reunião realizada em 16 de dezembro de 2019, Órgão: Ministério da Economia/Câmara de Comércio Exterior/ Conselho de Estratégia Comercial, publicada no Diário Oficial da União, em: 03/06/2020 | Edição: 105 | Seção: 1 | Página: 47. A ata aprovou também que o anúncio da acessão do Brasil fosse feito Ministro da Economia, Paulo Guedes, no Fórum Econômico Mundial em Davos, o que de fato ocorreu.

Na motivação para o início do processo de acesso, menciona-se ainda que se espera que as negociações durem alguns anos, sendo necessário esforço constante de coordenação interna entre os Ministérios envolvidos e a criação formal de Grupo de Trabalho para tratar da adesão do Brasil ao GPA no âmbito da CAMEX, para manter o engajamento e a coordenação de todos os atores relevantes no âmbito do governo.

Assim, a decisão parece ter-se baseado puramente em uma análise das potenciais vantagens da acesso ao ACG. Além disso, embora a justificativa mencione a necessidade de criação de um grupo de trabalho e coordenação *interna*, não há menção à necessidade de interação constante e aprofundada com o setor produtivo brasileiro para a elaboração da proposta de acesso ao Acordo. Evidentemente, a colaboração público-privada é não só desejável, mas indispensável para garantir um entendimento adequado das oportunidades em outros mercados e dos impactos no mercado brasileiro, já que a compreensão dos diversos mercados de compras públicas é complexa tanto no Brasil quanto no exterior. A solicitação de contribuições do setor privado só veio a ocorrer em meados de 2020, depois que o Brasil já havia formalizado na OMC seu pedido de acesso ao ACG, como se verá a seguir.

Destaca-se que a referida motivação não menciona qualquer estudo ou avaliação de impacto que informasse a decisão, em que poderiam se considerados com profundidade, por um lado, os benefícios da acesso do Brasil ao Acordo (a partir de uma análise das possibilidades efetivas de acesso aos mercados no exterior) e, por outro, os riscos e desvantagens dessa acesso (a partir de um exame dos riscos efetivos de perda de participação de mercado brasileiro de contratações públicas por fabricantes e prestadores de serviços que geram renda e emprego no país).

Conforme comentado acima, a decisão de iniciar o processo de acesso parece ter presumido que os riscos envolvidos e os impactos sobre o setor produtivo no mercado interno são irrelevantes à luz dos potenciais benefícios listados, já que não houve menção expressa a quaisquer riscos no documento que fundamenta a tomada de decisão.

3.4 O PROCESSO DE ACESSÃO AO ACG

A primeira etapa para acesso ao acordo foi cumprida pelo Brasil em 18 de maio de 2020, quando o pedido de acesso ao ACG foi formalizado perante o Comitê de Compras Governamentais da OMC.²⁸

²⁸ Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/gpro_19may20_e.htm

Dando seguimento ao pedido de acessão, em 05 de outubro de 2020 o Brasil submeteu aos países membros do ACG um *checklist* com informações sobre a legislação nacional aplicável às compras públicas.²⁹ O objetivo do *checklist* é apresentar aos demais integrantes o status das leis e regulamentos do país que deseja aceder ao ACG, tornando viável a identificação de possíveis incompatibilidades e necessidades de ajustes.

Em 21 de agosto de 2020, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT), publicou uma consulta pública, com o objetivo de colher de grupos de interesse do setor privado e da sociedade civil, a partir de um questionário, percepções sobre os interesses ofensivos e defensivos com relação ao ACG.³⁰ Após a apresentação das respostas à consulta pública, representantes dos Ministérios da Economia e das Relações Exteriores se prontificaram a realizar uma série de reuniões com entidades representativas dos setores que responderam o questionário, visando entender melhor os posicionamentos apresentados e apresentar esclarecimentos sobre as expectativas do governo sobre a acessão ao ACG.³¹

Em 03 de fevereiro de 2021,³² o Brasil apresentou ao Comitê de Compras Governamentais da OMC sua oferta inicial de acesso a mercados, detalhando as compras públicas que se propõe incluir na cobertura do acordo, em termos de entidades licitantes, bens e serviços adquiridos, obras públicas, eventuais exceções e também os valores (*thresholds*) de licitações a partir dos quais serão aplicáveis as obrigações de abertura das compras públicas, conforme a estrutura dos anexos que será apresentada mais detalhadamente na seção seguinte.

Uma vez circulada a oferta inicial, ela se torna o ponto de partida da negociação, sendo improvável que haja margem para recuos. Diante disso, teria sido produtivo aproveitar a ocasião do diálogo público-privado aberto a partir das consultas públicas para construir conjuntamente os termos da oferta inicial, contemplando interesses ofensivos e preocupações relevantes dos setores envolvidos.

Embora tanto o *checklist* quanto a oferta inicial sejam tratados pelo governo como documentos confidenciais, algumas informações sobre a oferta foram divulgadas pela imprensa, que parecem indicar que já de início o Brasil apresentou uma proposta bastante

29 Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/brasil-apresenta-na-omc-o-checklist-para-aderir-ao-acordo-sobre-compras-governamentais>

30 Circular nº 55, de 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-55-de-18-de-agosto-de-2020-273463688>.

31 Tais reuniões foram realizadas em dezembro de 2020, por videoconferência, e contaram com a participação de representantes da indústria envolvidos no presente estudo e de figuras importantes na negociação da acessão ao Acordo, incluindo o Secretário de Comércio Exterior Substituto do Ministério da Economia, Leonardo Diniz Lahud, e o Diretor do Departamento de Organismos Econômicos Multilaterais do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Fernando Pimentel, além de outros integrantes de suas equipes.

32 O fato de que houve a apresentação da oferta foi divulgado em nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia, disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-economia-oferta-inicial-brasileira-para-adesao-ao-acordo-sobre-contratacoes-governamentais.

abrangente de abertura das licitações à concorrência estrangeira.³³ Dentre os principais pontos está a inclusão de compras públicas de entidades de alguns estados (Amazonas, Minas Gerais, Pará, Paraná e Rio Grande do Sul) e do Distrito Federal, algo sem precedentes nos acordos sobre compras governamentais já celebrados pelo Brasil. Além disso, segundo as informações noticiadas, a oferta inclui também 42 empresas estatais e outras entidades públicas, incluindo o porto de Paranaguá, a Central de Abastecimento de Minas Gerais e a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias.

Com relação aos valores das licitações a partir dos quais haverá obrigação de realizar licitações internacionais, a reportagem aponta patamares iguais aos praticados pela maior parte dos membros do ACG – por exemplo, DES 130.000, o que equivale a cerca de R\$ 990.000,00, para compras de entidades do governo federal; e cerca de R\$ 26,5 milhões para contratações de obras públicas – sendo que alguns membros negociaram valores maiores em certos casos. A reportagem informa, por outro lado, que, no âmbito do governo federal, foram excluídas da oferta certas compras do Ministério da Defesa e compras feitas pelo INCRA, AEB e CNEN, além de aquisições de produtos de saúde estratégicos e insumos para o SUS.

A primeira reunião do comitê do ACG após a apresentação da oferta inicial pelo Brasil foi realizada em 03 de março de 2021.³⁴ A expectativa, agora, é que sejam apresentadas perguntas e solicitações dos membros com relação ao checklist e à oferta inicial, com o desenvolvimento das negociações se desenvolvam a partir daí.

Durante as negociações, a tendência é que os países membros do ACG procurem assegurar que o Brasil aumente os níveis de cobertura propostos na oferta inicial, buscando o maior acesso possível ao novo mercado que passará a ser coberto pelo ACG. Terminado o processo de negociação, a oferta final do Brasil será submetida ao Comitê de Compras Governamentais.

Uma vez que a oferta final seja aceita pelo Comitê, serão iniciados os trâmites internos, no Brasil, para a ratificação do ACG, o que exigirá aprovação do Congresso Nacional. Finalizados os trâmites internos, o último passo para a entrada em vigor do ACG para o Brasil será o depósito do instrumento de ratificação do Acordo perante a OMC.

33 Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/02/04/brasil-apresenta-plano-para-abrir-compras-publicas-a-estrangeiros.ghtml>

34 Ver - https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/gpro_03mar21_e.htm

O fluxograma abaixo resume as etapas do processo de acesso do Brasil ao ACG:

FIGURA 3 – Etapas do processo de acesso ao Acordo de Compras Governamentais da OMC



Elaboração: CNI

Embora o Brasil já tenha submetido sua oferta inicial e pareça haver interesse do governo em acelerar o processo (inclusive apresentando uma oferta inicial já atraente para outros membros), não é possível prever uma data para a conclusão do processo de acesso e entrada em vigor do ACG. Em particular, não é possível prever a extensão do que será solicitado pelos demais membros e suas posições nas negociações, tampouco o posicionamento do Congresso Nacional no que se refere à aprovação do Acordo ao fim das negociações.

De todo modo, seria razoável esperar, em linha com a justificativa do mandato negociador aprovado pela CAMEX, que a negociação dure pelo menos alguns anos. A experiência internacional mostra que, de fato, esse processo não é simples ou rápido. A acesso da Austrália, por exemplo, considerada uma das mais rápidas, durou cerca de 4 anos. Já a China está em negociações para a acesso ao ACG desde que apresentou sua primeira oferta em 2007. Embora tenha havido avanços, especialmente na 7ª oferta revista e apresentada pela China ao Comitê de Compras Governamentais em outubro de 2019, não há clareza sobre quando as negociações para a sua acesso serão concluídas.

3.5 A ESTRUTURA DAS OFERTAS DE ACESSO A MERCADO

O grau de acesso a mercados negociado no ACG é determinado por 7 anexos que definem as licitações cobertas pelo Acordo (*covered procurement*), divididos conforme a tabela abaixo:³⁵

³⁵ No caso de Israel, foi negociado um Anexo 8, prevendo regras transitórias permitindo a aplicação de *offsets* em certas compras cobertas pelo ACG, o que foi possível diante da invocação do status de país em desenvolvimento.

TABELA 1 – Conteúdo dos anexos que compõe as ofertas dos países membros do ACG

O que os anexos do ACG definem?	
Anexo 1	Entidades centrais cobertas pelo acordo
Anexo 2	Entidades subcentrais cobertas pelo acordo
Anexo 3	Outras entidades cobertas pelo acordo
Anexo 4	Cobertura de bens
Anexo 5	Cobertura de serviços
Anexo 6	Cobertura de serviços de construção
Anexo 7	Notas gerais (exceções)

Elaboração: CNI

Será detalhado a seguir o conteúdo de cada um dos anexos que delimitam as compras públicas cobertas pelos países membros do ACG.

3.5.1 ENTIDADES

Entidades centrais (Anexo 1): em geral, os países optam pela cobertura de grande parte de suas entidades centrais (incluindo ministérios, agências e outros órgãos), apresentando uma lista positiva na qual são especificadas as entidades cobertas. Em alguns casos, menciona-se expressamente que a cobertura é extensiva a quaisquer órgãos subordinados às entidades listadas.

Entidades subcentrais (Anexo 2): as abordagens adotadas com relação a tais entidades são mais variáveis. Embora alguns países apresentem listas exaustivas das entidades cobertas, outros apresentam a cobertura de entidades subcentrais de maneira descritiva, ou seja, que se enquadrem em determinadas classificações ou que exerçam determinadas atividades. Nestes casos, geralmente são apresentadas listas indicativas de tais entidades. Em todo caso, nota-se uma maior restrição quanto à cobertura de entidades subcentrais – no caso dos EUA, por exemplo, apenas algumas entidades subcentrais de 37 dos seus 51 estados estão cobertas, e não há cobertura para quaisquer municípios. Ademais, vários países condicionam suas coberturas à reciprocidade quanto ao acesso às compras públicas de entidades subcentrais dos demais signatários.

Outras entidades (Anexo 3): embora o ACG não defina o termo, a cobertura a elas relacionada geralmente abrange empresas públicas, fundações e outras entidades submetidas ao regime de direito público.³⁶ Nesse caso, os países adotam estratégia parecida com a das entidades subcentrais (alguns apresentam lista taxativa e outros apresentam cobertura por grupos de atividades executadas). A cobertura apresentada por cada país

³⁶ A ausência de definição do termo faz com que, em alguns casos, haja divergência entre classificação de entidades equivalentes, sendo que um país a classifica como entidade central, e outro como “outra entidade”.

é bastante variada, geralmente compreendendo entidades dos setores de tratamento de saneamento, eletricidade, transporte, rede ferroviária, aeroportos, correios, ensino, saúde e bancos, além de institutos e agências com diferentes escopos de atuação.

3.5.2 BENS (ANEXO 4)

A cobertura do ACG engloba todos os bens, exceto aqueles nominalmente excluídos por cada membro, geralmente relacionados a aquisições pelos ministérios e outros órgãos de defesa e segurança pública de cada país.

3.5.3 SERVIÇOS (ANEXO 5)

Já em relação aos serviços, a cobertura costuma ser mais restrita, com a maior parte dos países apresentando listas positivas de setores de serviços para definir sua cobertura.

3.5.4 SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO (ANEXO 6)

A cobertura aos serviços de construção, de maneira geral, é ampla, abrangendo todas as atividades previstas no item 51 do CPC Prov.³⁷ As exceções mais comuns referem-se a serviços de dragagem e serviços relacionados à segurança pública e à defesa.

3.5.5 VALORES (ANEXOS 1 A 3)

Nos anexos relacionados às entidades, são encontrados também os valores mínimos a partir dos quais são aplicáveis os compromissos de abertura das compras públicas, geralmente estipulados em Direitos Especiais de Saque (DES).³⁸ Em relação a bens e serviços, o piso definido pela maior parte dos membros é de DES 130.000 para entidades centrais, DES 200.000 para entidades subcentrais e DES 400.000 para outras entidades.³⁹ Além disso, geralmente é definido o patamar de DES 5.000.000 para serviços de construções contratados por qualquer tipo de entidade incluída na cobertura.⁴⁰

³⁷ Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/CR/Registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=51>.

³⁸ Conforme explica o Banco Central do Brasil, os quotistas do FMI "contribuem para o FMI em moeda conversível e moeda local. As moedas conversíveis são reservas em moeda estrangeira que auxiliam os países credores em caso de dificuldades de liquidez externa. A unidade de conta do FMI é o Direito Especial de Saque (DES), calculado com base em uma cesta de cinco moedas. A cada cinco anos, a composição da cesta é revista. Hoje, estas moedas são dólar, euro, iene, libra esterlina e renminbi chinês" – ver <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/fmi>.

³⁹ Informações disponíveis em <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification/FrontPage>

⁴⁰ Destaca-se que Japão e Coreia estipularam um limite substancialmente maior para serviços de construção adquiridos por entidades subcentrais (anexo 2) e outras entidades (anexo 3): DES 15.000.000.

3.5.6 NOTAS GERAIS / EXCEÇÕES (ANEXO 7)

Por fim, as notas gerais são utilizadas para diferentes propósitos, inclusive esclarecimentos sobre termos utilizados por cada país e definição de exceções, sejam elas gerais ou relacionadas a países específicos. As exceções abrangem, por exemplo: a manutenção do espaço para certas políticas públicas (como preferências para micro e pequenas empresas nacionais e aquisições de produtos agrícolas para apoio a programas alimentares); exclusão da aplicação do acordo a setores específicos (como água, energia e transporte); previsão de reciprocidade de cobertura em relação a outros países visando evitar desequilíbrios de acesso a mercados; no caso de serviços em geral e serviços de construção, subordinação dos compromissos assumidos às obrigações e restrições previstas no GATS.

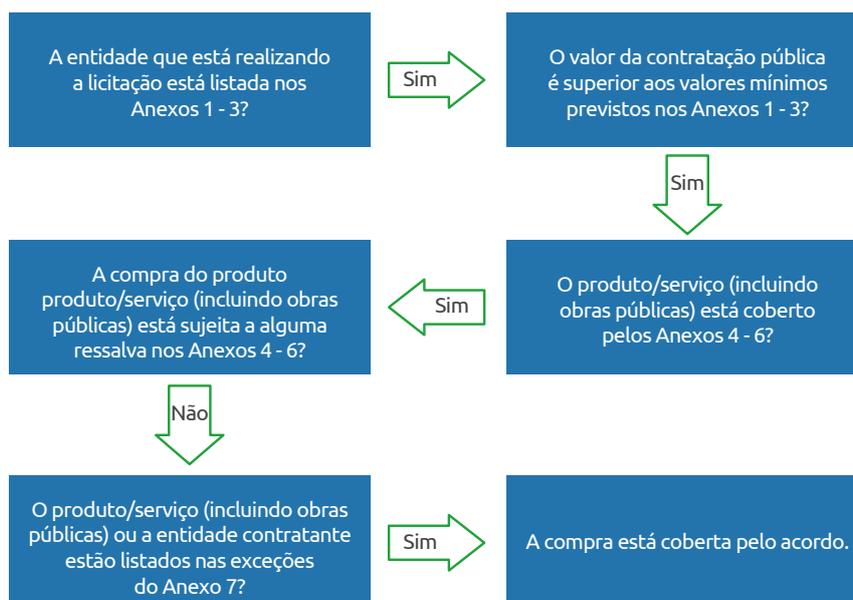
A compreensão da estrutura dos compromissos inseridos nos anexos ACG é fundamental para entender a extensão das compras públicas cobertas por cada país. Como se discutirá a seguir, não é simples compreender as efetivas oportunidades de acesso a mercados, porque nem sempre há clareza imediata quanto a quais as principais entidades compradoras de determinados bens ou serviços em cada país, e pode ser particularmente difícil compreender a extensão de certas exceções, se não houver profundo conhecimento da legislação sobre licitações em cada jurisdição.

4 RISCOS E OPORTUNIDADES NA ACESSÃO DO BRASIL AO ACG

4.1 ACESSO A MERCADOS DOS PAÍSES MEMBROS

O acesso aos mercados dos membros do ACG depende das coberturas negociadas. Um primeiro desafio é justamente ter clareza quanto ao escopo dessa cobertura. Para identificar se uma licitação para a aquisição de um produto ou serviço está coberta pelo acordo, é necessário examinar cuidadosamente cada anexo que compõe a cobertura dos países, identificando a entidade contratante, os valores da contratação, a lista de bens e serviços cobertos, e ainda avaliar o impacto das exceções da cobertura de cada país.⁴¹ O fluxograma resume as etapas que devem ser percorridas para que se defina se a compra de determinado bem ou serviço estará coberta pelo ACG:

FIGURA 4 – Fluxograma com as etapas de análise de cobertura do ACG



Elaboração: CNI

⁴¹ Também é preciso conhecer as cláusulas do ACG, em particular o Artigo 2, que traz a definição de licitações cobertas (*covered procurement*) – a qual somente inclui compras para fins governamentais, excluindo compras de bens ou serviços para fins de venda/revenda comercial – e afasta do escopo do Acordo certos tipos de contratação pública, como a aquisição de propriedade imóvel, contratações de servidores públicos, dentre outros.

A análise resumida no fluxograma acima não é trivial. Até mesmo o entendimento de quais são as entidades cobertas e suas respectivas atividades pode ser um desafio em certos casos, já que elas são listadas no idioma de cada país. Além disso, uma entidade pode estar listada nos Anexos 1 a 3, mas determinadas compras por ela realizadas podem estar afastadas em função da inserção de exceções nos Anexos 4 a 6 ou no Anexo 7.

A decisão de não incluir certas entidades, bens e serviços, assim como as exceções abrangentes existentes nos compromissos dos países, tem impactos relevantes quando se compara o mercado de compras governamentais com o mercado efetivamente coberto pelo ACG. Conforme indicado na introdução deste estudo, um relatório publicado pelo *United States GAO* em 2017⁴² mostra, por exemplo, que a cobertura do Japão no ACG alcança apenas US\$ 25 bilhões de um mercado de compras públicas que totaliza US\$ 406 bilhões. No caso da Coreia do Sul, a cobertura cobre apenas US\$ 18 bilhões, de um mercado de US\$ 105 bilhões.

Os dados também deixam claro que há espaço para limitar significativamente a cobertura a ser negociada pelo Brasil, especialmente considerando que a oferta negociada com sucesso por países com nível bem maior de desenvolvimento demonstram clara preocupação em não assumir os compromissos de abrir parte substancial de seus mercados de compras públicas.

No quadro abaixo, apresentam-se os principais aspectos da cobertura dos países selecionados do ACG, com foco nos setores que apoiaram o presente estudo.

TABELA 2 – Resumo das licitações cobertas de países selecionados com foco em construção, defesa, equipamentos elétricos e eletrônicos, equipamentos médicos, farmacêutico e química fina, máquinas e equipamentos, ônibus e têxtil

Quais entidades estão cobertas?	<p>Cobertura para entidades centrais, subcentrais e outras entidades, com abrangência bastante variável por país.</p> <p>Entidades relevantes para os setores participantes do estudo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • coberturas para ministérios e entidades de transporte, agricultura e de infraestrutura; • em geral, os países (exceto Israel) incluem seus Departamentos de Defesa e outras entidades gerais da área; • em geral, países incluem departamentos e ministérios da saúde, entre outras entidades na área.
----------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁴² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Government Accountability Office. **United States reported opening more opportunities to foreign firms than other countries, but better data are needed**. fev. 2017. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/690/682663.pdf>, p. 14. Acesso em: 14 jun. 2021.

Quais bens estão cobertos?	<p>Lista negativa, com exceções específicas que podem ser por bem ou por entidade.</p> <p>Exceções relevantes para os setores participantes do estudo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para Austrália, há exclusão de compra de sangue e produtos relacionados a sangue, inclusive produtos derivados de plasma; • Israel prevê a exclusão das compras do Ministry of Health de soluções intravenosas, conjuntos de administração de transfusões, hemodiálise e linhas de sangue; • Há exceções expressas para aquisição de ônibus e outros veículos automotores por estados dos EUA (ex: Nova York, Rhode Island, Wyoming, Delaware, Florida, etc.). • Exceções geralmente são estipuladas para entidades de defesa. Exemplo: exclusão de aquisição de ônibus pelo Canadá, Japão, EUA, Coreia do Sul; • No caso específico de Ministérios da Defesa, a maior parte dos países apresenta lista <i>positiva</i> dos bens cobertos (exceções: Austrália e EUA). Nos EUA, Canadá, União Europeia, Japão e Coreia do Sul não há cobertura de compras, pelo Ministério da Defesa, de artigos têxteis e nem de roupas e insígnias. Para os EUA e Austrália, há exclusões para equipamentos elétricos e eletrônicos e seus componentes
Quais serviços estão cobertos?	<p>Em geral, há lista positiva de serviços (exceções: Austrália e EUA).</p> <p>Cobertura e exclusões relevantes para os setores participantes do estudo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serviços de arquitetura e engenharia estão incluídos na maior parte dos casos (exceção no Canadá, para aquisição por entidades subcentrais); • Em geral, serviços de pesquisa e desenvolvimento geralmente não estão cobertos; • A Austrália exclui serviços de fracionamento de plasma, serviços de saúde e bem estar; • União Europeia, Coreia do Sul, Canadá, Israel, Suíça e Japão: serviços sociais e relacionados a saúde, inclusive serviços hospitalares, estão excluídos da cobertura; • Em geral, não parece haver cobertura para concessões, exceto nos casos da Coreia do Sul (para <i>build-operate-transfer</i>) e da União Europeia (para concessões) em determinados países. • Os serviços de transporte estão incluídos nas coberturas da União Europeia, Israel, Suíça. No caso dos EUA, serviços de transporte estão excluídos. • A maior parte não cobre serviços relativos à confecção (exceto Austrália e EUA). O Canadá não cobre serviços referentes a bens não cobertos adquiridos pelo <i>Department of National Defense</i>. • Para o setor de defesa, em geral há lista positiva especificando os serviços que estão cobertos (exceções: Austrália e EUA). Não incluem serviços de pesquisa e desenvolvimento, mas serviços de manutenção e reparo geralmente são cobertos pelos acordos (exceto em relação a veículos marítimos, aeronáuticos e outros meios de transporte).
Quais são os valores mínimos das coberturas?	<p>Em geral, os valores são divididos por nível das entidades cobertas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DES 130.000 / R\$ 980.000 para bens e serviços (entidades centrais). • DES 355.000 / R\$ 2.700.000 para bens e serviços (entidades subcentrais). • DES 400.000 / R\$3.000.000 (outras entidades). <p>Israel, Japão, Suíça e União Europeia negociaram limites inferiores para entidades subcentrais (DES 200.000 / R\$1.500.000) e Canadá para outras entidades (DES 355.000 / R\$3.000.000). Coreia do Sul negociou uma divisão das entidades subcentrais em grupos, e estipulou diferentes limites (DES 200.000 / R\$ 1.500.000 e DES 400.000 / R\$3.050.000).</p> <p>A cobertura para serviços de construção costuma ser de DES 5.000.000 / R\$38 milhões para quaisquer entidades.</p> <p>Exceções são Coreia do Sul, com valor de DES 15.000.000 / R\$114 milhões para entidades subcentrais e outras entidades; e Israel com DES 8.500.000 / R\$65 milhões para todas as entidades.</p>

Há exceções e exclusões?

São comuns exceções para PMEs, programas de ajuda alimentícia, de apoio à agricultura familiar, de segurança alimentar, de alimentação escolar, e obrigações de reciprocidade (não concessão de benefícios a determinados países até que tais países passem a oferecer acesso semelhante a seus mercados).

Para a Austrália, o acordo não se aplica a compras financiadas por subvenções ou patrocínios recebidos de entidades não cobertas, medidas para saúde e bem-estar de populações indígenas.

Para os EUA, há restrições à aplicação do acordo vinculadas a fundos federais para projetos de transporte público e rodovias (para entidades subcentrais) e projetos de aeroportos (outras entidades).

Para Israel, há possibilidade de utilização de *offsets* (ex: ministério da agricultura e saúde, Israel Electric Corp Ltd., etc.)

Canadá prevê a exclusão de equipamentos, sistemas, componentes e materiais de transporte ferroviário urbano e urbano neles incorporados.

Para Coreia do Sul, as vendas para aeroportos estão excluídas do escopo do acordo.

Fonte: coberturas dos países selecionados, conforme indicados nos anexos de cobertura do ACG.

Elaboração: CNI

A tabela acima mostra que as coberturas dos países selecionados são efetivamente bastante variadas. Há exceções e exclusões de entidades em todos os níveis e determinados bens e serviços não cobertos. Há também valores diferentes de contratações, bem como diversas exclusões e exceções, o que reforça a complexidade de se analisar os reais benefícios de acesso a esses mercados.

Outro desafio importante é compreender a extensão de determinadas exceções, o que muitas vezes exige entendimento aprofundado da legislação e das práticas de licitações do país em questão. Para citar apenas um exemplo, os Estados Unidos excetam da cobertura do ACG compras de entidades subcentrais vinculadas a fundos federais para projetos de transporte público e rodovias – que são financiados com recursos da *Federal Transit Administration*, a qual é uma entidade coberta no Anexo 1 dos EUA, mas nesse caso não atua como licitante (*procuring entity*), apenas financia compras de estados e municípios, que não estão cobertas.

A razão para a exceção inserida pelos EUA é que tais compras estão sujeitas a regras específicas do tipo *Buy America*, que são mais favoráveis a produtos e fornecedores norte-americanos que aquelas previstas no *Buy American Act* de 1933. Embora o *Trade Agreements Act* de 1979 viabilize que produtos e fornecedores de países membros do ACG não sejam discriminados em virtude do *Buy American Act* de 1933, há uma ampla gama de leis e regulamentos do tipo *Buy America*, como é o caso das referidas compras financiadas pela *Federal Transit Administration*, que determina o favorecimento de produtos e fornecedores dos EUA, e que não são alcançadas pelos compromissos dos EUA no ACG.⁴³

⁴³ A legislação dos EUA sobre requisitos de conteúdo local inseridos em inúmeras disposições conhecidas como *Buy America* é extremamente complexa. Para uma tentativa de síntese das diversas regras aplicáveis no âmbito federal (excluindo, portanto, regras estaduais e municipais), ver <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46748>.

Ainda outro aspecto importante a considerar é que, conforme o Artigo IV:7 do ACG, as obrigações de tratamento não discriminatório só se aplicam medidas relativas especificamente a licitações, não alcançando nem barreiras tarifárias, nem barreiras não tarifárias de maneira geral. É notório que o acesso ao mercado de países desenvolvidos, mesmo em setores em que o Brasil seja altamente competitivo, pode ser bastante dificultado por exigências regulatórias, por exemplo, as quais não serão superadas em virtude do ACG.

Portanto, é preciso examinar caso a caso, cuidadosamente, se bens e serviços brasileiros poderão efetivamente se valer o acesso a mercados estrangeiros em virtude da acessão ao ACG. Não se pode concluir de modo algum concluir que, ao aderir ao ACG, fornecedores brasileiros terão automaticamente acesso aos mercados de compras públicas negociados pelos países (quase todos altamente desenvolvidos) participantes.

Se de um lado as exceções negociadas pelos demais membros torna bastante complexa a compreensão sobre em que medida a acessão ao ACG efetivamente proporcionará acesso a mercados para fornecedores brasileiros, de outro lado, conforme já mencionado, esse cenário de diferentes exceções negociadas por todos os membros mostra que é possível definir uma cobertura que preserve o espaço para políticas públicas por meio de compras governamentais. No tópico seguinte, discutem-se possíveis impactos da acessão ao ACG no mercado brasileiro, a partir da análise das coberturas negociadas pelo país em acordos bilaterais, que seguem a mesma estrutura analisa acima.

4.2 IMPACTO SOBRE O MERCADO BRASILEIRO

Como ilustrado no tópico acima, para avaliar o impacto sobre o mercado brasileiro da acessão ao ACG e o espaço de política pública a ser preservado, é necessário avaliar como o Brasil tem negociado ofertas de abertura do mercado de compras públicas em acordos bilaterais nos últimos anos. Há uma limitação metodológica importante nessa análise, pois as ofertas brasileiras nos acordos do Mercosul com a União Europeia e com o EFTA ainda não foram publicadas, de modo que só há informações sobre a posição negociada pelo Brasil com países da América Latina (Peru, Chile e parceiros do Mercosul).

Seguindo a mesma estrutura apresentada no tópico anterior, em linha gerais, a oferta brasileira nesses acordos é bastante semelhante e está resumida no quadro abaixo. O Apêndice B apresenta mais detalhes sobre a cobertura negociada pelo Brasil em cada acordo.

TABELA 3 – Cobertura do Brasil em acordos contendo compromissos relacionados a compras governamentais

Quais entidades estão cobertas?	<p>Estão cobertos pelos acordos:</p> <p>Principais ministérios</p> <p>Advocacia Geral da União</p> <p>Secretaria Especial de Comunicação Social</p> <p>Secretaria de Governo da Presidência da República</p> <p>Secretaria do Programa de Parceria e Investimentos.</p> <p>A cobertura também inclui entidades vinculadas que não estejam excluídas de outra forma, incluindo: INFRAERO, VALEC, EMBRAPA, e Casa da Moeda do Brasil.</p> <p>Entidades normalmente excluídas das coberturas incluem: INCRA, ANATER, AEB, CNEN, INPI.</p> <p>Não há cobertura para entidades subcentrais (apenas compromisso de consultar seus governos estaduais para adesão voluntária) e da Petrobrás.</p>
Quais bens estão cobertos?	<p>As coberturas incluem todos os bens adquiridos pelas Entidades cobertas, exceto quando se tenha especificado o contrário. Exemplos de bens não cobertos: alguns medicamentos e instrumentos médicos adquiridos pelo Ministério da Saúde; alguns itens de vestuário de algodão e malha adquiridos pelo Ministério da Defesa e Ministério da Educação.</p>
Quais serviços estão cobertos?	<p>As coberturas são estruturadas por listas negativas, que excluem serviços de tecnologia de informação nos casos em que são adquiridos pela Presidência da República, MRE, Ministério da Justiça ou pelo INPI.</p>
Quais são os valores mínimos das coberturas?	<p>DES 95.000 / R\$ 720.000 para bens e demais serviços (entidades centrais).</p> <p>DES 160.000 / R\$ 1.215.000 para bens e demais serviços (outras entidades).</p> <p>DES 5.000.000 / R\$ 38.000.000 para serviços de construção.</p>
Há exceções e exclusões?	<p>As coberturas usualmente excluem contratações voltadas para MPES, programas de ajuda alimentícia, de apoio à agricultura familiar, de segurança alimentar e de alimentação escolar. São também excluídas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - as contratações públicas nas quais haja transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS e para a aquisição de insumos estratégicos para a saúde - contratações públicas destinadas ao fomento da ciência, tecnologia e inovação. - contratações públicas realizadas por embaixadas, consulados e outras missões de serviço exterior.

Fonte: texto dos acordos celebrados pelo Brasil com capítulos sobre compras públicas.

Elaboração: CNI

Com base nos acordos sobre compras públicas disponíveis, vê-se que as ofertas feitas pelo Brasil buscam preservar algum espaço para políticas, seja através da exclusão de certas entidades da cobertura ou da inserção de exceções para o uso do poder de compra do Estado em áreas consideradas estratégicas.

Além de identificar as entidades, bens e serviços cobertos nas ofertas brasileiras, assim como os espaços de política pública fora do escopo dessas ofertas, o impacto no mercado brasileiro também deve ser avaliado sob a perspectiva da isonomia competitiva. Embora o objetivo do ACG seja assegurar que a competição entre fornecedores nacionais e estrangeiros ocorra em bases isonômicas, a acessão ao acordo não eliminará custos que incidem sobre os fornecedores nacionais e que não oneram os fornecedores estrangeiros.

Esses custos se refletem na forma de distorções que oneram a produção no Brasil, incluindo a carga tributária e problemas crônicos do sistema tributário brasileiro, encargos sociais e trabalhistas, custos do capital e dificuldade de acesso a crédito, problemas de infraestrutura e logística, insumos onerados pelos mesmos problemas estruturais, dentre outros elementos que compõem o famigerado “custo Brasil”.

A questão do sistema tributário brasileiro é particularmente problemática, por ao menos duas razões centrais. Primeiro, há uma significativa ineficiência tributária que afeta a competitividade de empresas que produzem no Brasil, sobretudo quando há maior valor agregado, porque custos com tributos são acumulados ao longo da cadeia de produção e parte importante desses custos não é recuperável, como ocorre com a sistemática mais simples de impostos sobre valor agregado (VAT) adotadas usualmente nos países desenvolvidos que fazem parte do ACG.

Segundo, o art. 150, VI, ‘a’, da Constituição Federal garante a imunidade recíproca aos entes federados (e seus respectivos órgãos públicos), de modo que eles não recolhem quaisquer impostos em importações, embora suas aquisições de bens e serviços no mercado interno sejam oneradas por tributos. Isso resulta em um problema grave (interno e de resolução difícil, por resultar da própria Constituição) de isonomia em desfavor das empresas estabelecidas no Brasil, que tende a ser agravado na medida em que uma ampla gama de órgãos públicos estarão obrigados a admitir a contratação direta de fornecedores não estabelecidos no país, em virtude da acessão ao ACG.

Cabe ainda lembrar que os países de origem usualmente desoneram os seus produtos nas exportações (por meio de regimes de drawback, por exemplo), para que sejam tributados somente no destino. Ocorre que, no caso de compras públicas no Brasil, não haverá tributação, o que resulta em imensa vantagem competitiva para fornecedores estrangeiros, em bases não isonômicas. A chamada “equalização tributária” na comparação de propostas em licitações pode resolver esses problemas em parte, embora os problemas crônicos do sistema tributário brasileiro impeçam uma equalização plena e a compatibilidade da equalização com as próprias regras do ACG não seja necessariamente incontroversa, como se discutirá adiante.

Os problemas indicados acima não são enfrentados pelos principais países membros do ACG, de modo que a excessiva exposição à concorrência com os produtos originários desses países nas compras públicas pode resultar em importante perda de participação de mercado, empregos, arrecadação, e assim por diante, especialmente se não forem feitas reformas importantes no sistema tributário brasileiro e correções em diversas outras áreas que provocam o “custo Brasil”.

Esses potenciais impactos da acessão ao ACG sobre o mercado brasileiro precisam ser considerados de maneira aprofundada. Uma vez que foi tomada a decisão de negociar a acessão, é fundamental que haja empenho do governo brasileiro na realização de todas as reformas necessárias para que a maior concorrência desejada com fornecedores estrangeiros possa se dar de maneira isonômica, sob pena de se utilizar o poder de compra do Estado (recursos públicos) para criar verdadeiro incentivo à transferência de atividades produtivas, emprego e renda para o exterior.

4.3 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO

Ao aceder ao ACG, o Brasil estará obrigado a aceitar as regras do acordo e as coberturas já negociadas pelos outros membros, de forma semelhante a um contrato de adesão, ao contrário do que ocorreria em uma abordagem bilateral ou regional, em que estariam na mesa as regras e as ofertas de lado a lado.⁴⁴ Nesta seção, serão abordadas brevemente algumas das alterações que precisarão ser implementadas na legislação brasileira, inclusive na principal lei aplicável às licitações, que se encontra em um momento de transição, considerando-se a substituição da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 14.133/2021,⁴⁵ a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que foi recentemente promulgada.

4.3.1 PARTICIPAÇÃO DIRETA DE FORNECEDORES ESTRANGEIROS

Tanto a Lei nº 8.666/1993 como a nova Lei de Licitações preveem a possibilidade (mas não a obrigatoriedade) de que os órgãos públicos admitam a participação de fornecedores estrangeiros em licitações.

No entanto, uma vez que o ACG veda a discriminação entre fornecedores estrangeiros e nacionais, quando a acessão do Brasil se concretizar e o Acordo entrar em vigor, a admissão da participação de fornecedores estrangeiros dos países membros do ACG deixará de ser uma opção. Ela passará a ser obrigatória em quaisquer licitações cobertas conforme com os compromissos de abertura negociados.

⁴⁴ O art. XXII, 4, do ACG exige que a parte que aceder ao acordo adeque sua legislação até a data em que o acordo entrar em vigor.

⁴⁵ Conforme os arts. 191 e 193, II, da Lei nº 14.133/2021, os órgãos públicos poderão ainda optar por realizar licitações regidas pela Lei nº 8.666/1993 pelo prazo de 2 anos contados da publicação da nova Lei, isto é, até 1º de abril de 2023. Embora seja muito improvável que o ACG possa entrar em vigor para o Brasil antes disso, o presente estudo faz referência a disposições tanto da Lei nº 8.666/1993 quanto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Por isso se pode dizer que o efeito prático do ACG é fazer com que todas as licitações cobertas precisem ser, necessariamente, licitações internacionais – isto é, licitações que admitem a participação direta de fornecedores estrangeiros, não estabelecidos no Brasil.⁴⁶

Hoje, a participação direta dos fornecedores estrangeiros ocorre somente em uma minoria de licitações internacionais. A grande maioria das licitações não é internacional, exigindo que os licitantes sejam estabelecidos no Brasil, embora sempre se admita que empresas brasileiras ofereçam bens e serviços importados. Uma diferença importante é que, quando empresas importadoras oferecem esses bens e serviços, eles são tributados na importação, o que não ocorre quando as compras são feitas diretamente por órgãos públicos junto a fornecedores estrangeiros.

4.3.2 MARGENS DE PREFERÊNCIA

Outro exemplo de medida discriminatória prevista na legislação brasileira que precisará ser ajustada em virtude da acessão ao ACG é a possibilidade de concessão de margens de preferência para bens e serviços nacionais. Tanto a Lei nº 8.666/1993 como a nova Lei de Licitações preveem que “nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras”.⁴⁷ A margem de preferência pode ser maior (de até 20%) “para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País”.⁴⁸ nova Lei

A legislação prevê ainda que a margem de preferência pode “ser estendida aos bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República”, nos termos da nova Lei de Licitações, o que também discriminaria fornecedores de diferentes países.⁴⁹ Porém, não faz referência a outros países.

Esse aspecto precisará ser ajustado para eliminar a possibilidade de tratamento discriminatório, o que pode ser feito tanto eliminando a permissão para estabelecer margens

46 Art. 6º, XXXV, define licitação internacional como “licitação processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro”.

47 Art. 26º, I, da nova Lei de Licitações.

48 Art. 26º, §2º, da nova Lei de Licitações.

49 Art. 26, III, da nova Lei de Licitações. A Lei nº 8.666/1993 (art. 3º, §10º), conforme emenda da Lei nº 12.349/2010, já previa a possibilidade de estender as margens de preferência aos membros do Mercosul, sem mencionar a condição de reciprocidade. A Medida Provisória nº 495/2010 chegou a modificar a disposição para fazer referência também a “outros países com os quais o Brasil venha a assinar acordos sobre compras governamentais”, mas o texto acabou não sendo mantido quando de sua conversão na Lei nº 12.349/2010.

de preferência quanto prevendo a extensão das mesmas margens para bens, serviços e fornecedores originários dos países membros do ACG.

4.3.3 OFFSETS

A nova Lei de Licitações prevê a possibilidade de *offsets* em seu art. 26, §6º, ao permitir que “editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, *medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento*, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo Federal”.

Os *offsets* também estavam previstos na Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, §11, e têm grande importância principalmente nas compras públicas dos setores de defesa e de saúde, visando transferir tecnologias importantes para o país.

O Artigo I do ACG, por sua vez, define *offset* como qualquer condição ou exigência que encoraje o desenvolvimento local ou promova o balanço de pagamentos de um país, tais como exigências de uso de conteúdo local, licenciamento de tecnologia, investimentos, dentre outros, conceito que claramente engloba as “medidas de compensação comercial” previstas na legislação nacional sobre licitações.

Por serem expressamente proibidos pelo ACG, será necessário adequar as práticas dos órgãos públicos para que não prevejam *offsets* em compras públicas que estejam cobertas pelos compromissos que venham a ser assumidos pelo Brasil ao final das negociações de acesso, salvo se forem negociadas exceções que permitam temporariamente seguir aplicando *offsets*, a exemplo do que fez Israel quando aderiu ao Acordo.

4.3.4 TRATAMENTO PREFERENCIAL PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O tratamento mais benéfico para pequenas e médias empresas é previsto em diversas normas brasileiras, inclusive na própria Constituição Federal (arts. 170, IX, e 179), que prevê tratamento favorecido para empresas de pequeno porte brasileiras. A Lei Complementar 123/2006 (arts. 47 e 48), por sua vez, prevê que a administração pública deverá realizar licitações exclusivas para MEs e EPPs, no caso de contratações de até R\$ 80.000,00 (que em função do valor baixo não estariam cobertas pelo ACG), além de reservar para essas empresas cotas de 25% dos bens a serem fornecidos.

Na medida em que as compras públicas em questão estejam cobertas pelo ACG, os referidos privilégios para pequenas empresas brasileiras violariam a obrigação de tratamento

nacional prevista no ACG. Para evitar incompatibilidade com a legislação nacional, é esperado que o Brasil negocie uma exceção geral para manter a política pública de prestigiar as pequenas empresas. Não se espera que haja obstáculos nesse sentido, por se tratar de uma política pública também comum em outros países, que negociaram com sucesso suas respectivas exceções no anexo 7.

4.3.5 EQUALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DAS PROPOSTAS DE PREÇO

Em licitações internacionais no Brasil, a Lei nº 8.666/1993 prevê que: “para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda”. A nova Lei de Licitações, por sua vez, limitou-se a prever que: “Os gravames incidentes sobre os preços constarão do edital e serão definidos a partir de estimativas ou médias dos tributos.”⁵⁰

O objetivo de tais disposições é determinar que ocorra a chamada “equalização tributária”, para garantir que os preços apresentados pelos licitantes serão comparados em bases justas, observando assim o princípio constitucional da isonomia.⁵¹

Ocorre que, em um sistema tributário complexo e com problemas estruturais como o brasileiro, a equalização tributária está longe de ser simples. Um manual sobre a participação de empresas estrangeiras em licitações, publicado em 2020 pela Secretaria de Gestão, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, diz, fazendo referência à Lei nº 8.666/1993: “a sucinta redação do dispositivo contrasta com a complexidade do procedimento por ele instituído e para o qual ainda não existe regulamentação específica”.⁵²

Nesse contexto de lacuna regulatória, o manual dedica algumas páginas a orientar comissões de licitação e pregoeiros sobre como realizar a equalização tributária, reconhecendo que a “operacionalização dos procedimentos [é] heterogênea” e varia conforme o caso. Procurando ilustrar as instruções com um detalhado exemplo, recomenda que, na hipótese de um fornecedor estrangeiro não estabelecido no país ofertar o melhor preço: “o pregoeiro deve proceder a um acréscimo simulado do custo dos tributos que oneram a operação

50 Art. 52, §4º, da nova Lei de Licitações.

51 A necessidade do processo de equalização para garantir a comparação das propostas de licitantes nacionais e estrangeiros em bases comparáveis, e que observem o princípio da isonomia, foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, por exemplo, nas seguintes decisões: Acórdão nº 2238 de 2013, Relator José Jorge, Processo TC nº 008.590/2013-3, de 21/08/2013; Decisão nº 740 de 1997, Processo nº TC 625.049/97-7; Decisão nº 55/2001, de 20/12/2001, Relator Augusto Sherman Cavalcanti, Processo nº TC 011.080/2001-8.

52 Participação de empresas estrangeiras em licitações / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, Secretaria de Gestão. Brasília: SEGES/ Ministério da Economia, 2020, p. 25. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/empresas-estrangeiras-em-licitacoes-publicas.pdf>.

final de venda no mercado interno do objeto da licitação conforme a proposta para um bem nacional ou nacionalizado mais bem posicionada na ordem sucessiva de classificação”.

Note-se, de início, que a equalização apenas dos tributos incidentes na operação final de venda, mesmo se realizada conforme os critérios previstos no referido manual, não necessariamente garante a isonomia, porque no Brasil as empresas enfrentam o ônus do acúmulo de tributos sobre insumos.

A redação da nova Lei de Licitações é mais abrangente, já que aparentemente não se restringe aos tributos incidentes nas operações finais de venda. Porém, tal redação também é bem menos precisa, não deixando claro a quais estimativas ou médias se refere, nem a quais tributos. Para evitar insegurança jurídica em quaisquer licitações internacionais, parece importante que a disposição seja regulamentada de modo mais detalhado, especialmente considerando o cenário de acesso ao ACG e a futura entrada em vigor de outros acordos de compras governamentais celebrados pelo Brasil.

Seria desejável que prevalecessem critérios de equalização que não considerassem somente os tributos incidentes na operação final de venda, mas também os demais ônus tributários que compõem o “custo Brasil” e só oneram quem produz no país. Isso, porém, é desafiador do ponto de vista jurídico, porque esses ônus variam caso a caso e sua demonstração não é trivial.

Seja qual for a regulamentação específica e os critérios de equalização adotados na prática das licitações internacionais, parece prudente que o governo brasileiro obtenha a concordância dos demais membros do ACG no sentido de que os procedimentos de equalização tributária são necessários por razões constitucionais de isonomia, devendo ser entendidos como compatíveis com a obrigação de tratamento nacional prevista no Acordo.

A preocupação não é impertinente: a regra do tratamento nacional prevista no ACG não exige isonomia entre fornecedores nacionais e estrangeiros. A exigência de isonomia vem da legislação nacional, não do ACG. A regra do ACG só exige o tratamento *não menos favorável* de fornecedores estrangeiros, não impedindo que eles sejam *mais* favorecidos que os fornecedores nacionais. Nota-se que o Artigo XV.5(b) do ACG exige que, em licitações por critério exclusivo de preço, o contrato seja adjudicado a quem ofertou o menor preço, sem mencionar qualquer possibilidade de ajuste.⁵³

Assim, embora claramente haja também argumentos em favor da compatibilidade da equalização tributária com as obrigações do ACG, não se pode descartar que membros do Acordo aleguem que acrescentar tributos internos ao preço ofertado pelo licitante

⁵³ O imposto de importação poderia eventualmente ser acrescido, porque o Artigo IV.7 do ACG exclui da obrigação de tratamento nacional as tarifas aduaneiras, mas a mesma conclusão não é alcançada facilmente quanto aos tributos internos, especialmente se não forem efetivamente aplicáveis aos produtos importados.

estrangeiro, quando eles não incidem efetivamente, viola a regra do tratamento nacional e/ou o mencionado Artigo XV.5(b),⁵⁴ o que seria evidentemente indesejável. Assim, por cautela, um entendimento sobre o tema na fase de discussões sobre a legislação brasileira no Comitê de Compras Governamentais, anteriormente à acessão do Brasil ao ACG, seria positivo para evitar riscos desnecessários de controvérsias sobre a questão.

4.3.6 OUTROS ASPECTOS DE DISCRIMINAÇÃO EM FAVOR DE BRASILEIROS

A Lei nº 8.666/1993 prevê expressamente que “[e]m igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços: II - produzidos no País; II – produzidos ou prestados por empresas brasileiras”.⁵⁵ A nova Lei de Licitações, no mesmo sentido, dispõe que “Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: (...) II – empresas brasileiras”.⁵⁶

Embora o empate seja algo absolutamente raro, o próprio texto dessas normas contraria a obrigação de não discriminação prevista no art. IV do ACG, uma vez que beneficia bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras em detrimento de fornecedores estrangeiros.

Além disso, a Lei nº 8.666/1993 prevê que, no caso de consórcio formado por empresa estrangeira e brasileira, a liderança caberia, obrigatoriamente, à empresa brasileira,⁵⁷ o que constitui outra forma de tratamento discriminatório não admitido pelo ACG. Na nova Lei de Licitações, não há disposição equivalente, o que tende a resolver a questão, embora a Lei nº 8.666/1993 ainda possa ser utilizada em licitações até 1º de abril de 2023.

4.3.7 QUESTÕES REGULATÓRIAS (BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS)

O ACG não disciplina questões regulatórias fora do escopo das regras referentes a licitações, não apresentando, por si só, impedimentos com relação a exigências dessa natureza por seus membros. Assim, por exemplo, nada impede que uma licitação para a aquisição de um bem que precise de registro na ANVISA por razões de proteção da saúde

54 Note-se que, em uma disputa de 1984 envolvendo o Código de Compras Governamentais da Rodada Tóquio, antecessor do ACG, houve discussão sobre em que medida a Comunidade Econômica Europeia poderia excluir o imposto sobre valor agregado (VAT) do cálculo do valor dos contratos a serem adjudicados para determinar se certas licitações estavam ou não cobertas pelos compromissos negociados. Um critério determinante foi que deveria ser considerado o efetivo custo para o governo, inclusive porque não havia disposições no Acordo autorizando a exclusão – ver *EEC - Value-Added Tax and Threshold*, Report of the Panel adopted by the Committee on Government Procurement on 16 May 1984 (GPR/21 - 31S/247). Embora a discussão ali fosse distinta, a eventual aplicação do critério dos custos para o governo no contexto da comparação de preços ofertados poderia resultar na conclusão de que o ACG não permite agregar tributos que não serão efetivamente recolhidos sobre os preços ofertados por licitantes estrangeiros.

55 Art. 3º, §2º, II e III da Lei nº 8.666/1993.

56 Art. 60, §1º, II, da nova Lei de Licitações.

57 Art. 33, §1º, da Lei nº 8.666/1993.

pública exija que todos os fornecedores, ainda que estrangeiros, comprovem que seus bens estão registrados.

Por outro lado, editais de licitação podem (e devem, nos termos da legislação) exigir a apresentação de diversos documentos e comprovações para que interessados se habilitem a participar em licitações, a exemplo de atestados de experiência. Com relação a estas exigências (específicas de licitações, e não decorrentes de questões regulatórias de aplicação geral), não pode haver discriminação entre fornecedores brasileiros e estrangeiros.

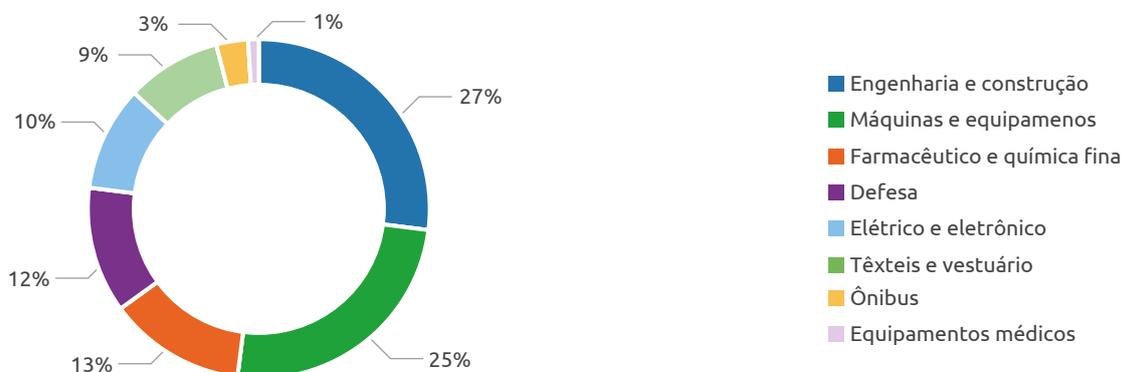
Com a acessão ao ACG, um edital não poderá, por exemplo, exigir a comprovação de experiência na execução de serviços no Brasil; deverá admitir, para evitar tratamento discriminatório, também a comprovação de experiência em quaisquer países membros do ACG. Tampouco será compatível com o ACG a exigência de apresentação de certidões, por parte de licitantes estrangeiros, que não existam em seus respectivos países, ou ainda a apresentação de garantias, por fornecedores estrangeiros, maiores que as que sejam exigidas dos fornecedores estabelecidos no Brasil.

Assim, é possível que certas exigências comuns na prática de licitações no Brasil precisem ser adaptadas no cenário em que o país conclua seu processo de acessão ao Acordo, para evitar questionamentos quanto a tratamento discriminatório, seja expresso no texto de editais ou implícito na prática de comissões de licitação ou pregoeiros.

4.4 POSICIONAMENTO DA INDÚSTRIA

Diante da notificação do Brasil à OMC sobre seu interesse em aceder ao ACG, a CNI mobilizou-se para analisar os benefícios e riscos da acessão do Brasil ao acordo, procurando avaliar cenários e contribuir com o governo brasileiro, por meio da apresentação de sugestões de posicionamento, tendo em conta os interesses de diversos setores da indústria para os quais o mercado de compras públicas é muito relevante.

Nesse sentido, construiu-se um intenso diálogo com as entidades envolvidas nesse estudo e seus respectivos setores: CBIC e SINICON (construção e engenharia), ABIMDE (defesa e segurança), ABINEE (elétrico e eletrônico), ABIMO (equipamentos médicos), INTERFARMA, FARMA BRASIL, ALANAC e ABIFINA (farmacêutico e química fina), ABIMAQ (máquinas e equipamentos), FABUS (ônibus) e ABIT (têxteis e vestuário). Foram também ouvidas várias empresas associadas às referidas entidades, por meio do detalhado questionário reproduzido no Apêndice A. Foram obtidas 101 respostas, com a seguinte distribuição setorial:

GRÁFICO 5 – Composição setorial dos respondentes

Elaboração: CNI

O posicionamento geral apresentado abaixo é focado em questões sistêmicas ou horizontais que interessam a todos os setores. Em seguida, apresentam-se os posicionamentos setoriais com as principais preocupações e pontos de atenção mais específicos, embora muitos deles se apliquem também a setores diversos.

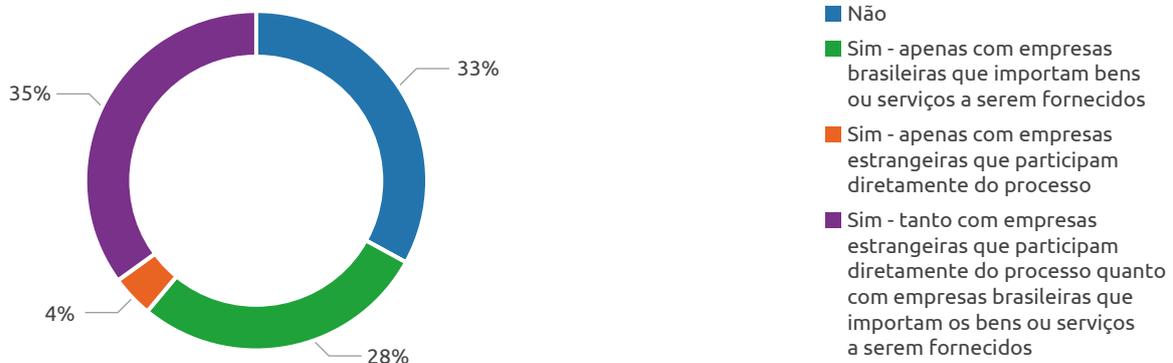
As preocupações em ambas as categorias foram apresentadas durante as consultas públicas realizadas pelo governo brasileiro antes e em diversas reuniões com o Ministério da Economia e com o Ministério das Relações Exteriores antes da apresentação da oferta inicial. As posições são sintetizadas abaixo.

4.4.1 POSICIONAMENTO GERAL APLICÁVEL AOS DIVERSOS SETORES

O mercado de compras públicas no Brasil já é bastante aberto à concorrência internacional, mesmo nas licitações internas. Já há alguns anos não são aplicadas, por exemplo, quaisquer margens de preferência para produtos nacionais, e importadores normalmente concorrem com fabricantes nacionais nas licitações, sem qualquer tratamento discriminatório. As licitações internacionais também já são permitidas, com a participação direta de fabricantes estrangeiros, não estabelecidos no Brasil.

Conforme ilustra o gráfico abaixo, dentre as empresas nacionais que responderam ao questionário que consta no Apêndice A, a maioria (67%) já enfrenta a concorrência de bens e serviços estrangeiros em licitações, incluindo aqueles fornecidos por empresas importadoras estabelecidas no Brasil. Porém, somente 39% das empresas nacionais respondentes já enfrentam alguma concorrência direta de fornecedores estabelecidos no exterior, em licitações internacionais.

GRÁFICO 6 – Nas compras governamentais brasileiras de que participa, as empresas concorrem usualmente com empresas estrangeiras ou com empresas brasileiras que importam os bens ou serviços a serem fornecidos?



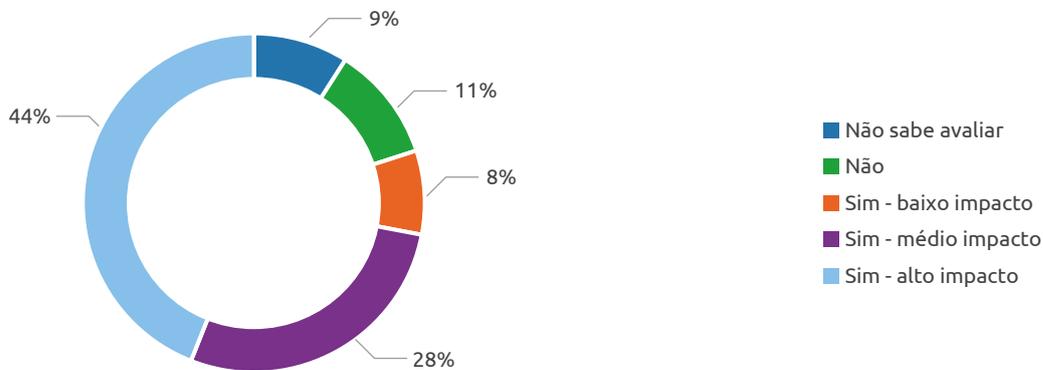
Elaboração: CNI

Um dos principais efeitos da acessão ao ACG é que o Brasil será obrigado a realizar licitações internacionais sempre que se tratar de compras públicas abrangidas pela cobertura negociada. Ou seja, o que é hoje uma prerrogativa das autoridades governamentais se transformará em obrigação assumida perante os países membros do ACG. Nesse sentido, a acessão ao Acordo tende a aumentar substancialmente o grau de exposição das empresas que produzem no Brasil à concorrência direta daquelas estabelecidas no Brasil.

Contudo, se não forem realizadas uma série de reformas que efetivamente reduzam o “custo Brasil”, é inegável que os bens e serviços nacionais vendidos a entidades governamentais terão dificuldades para competir com bens e serviços estrangeiros adquiridos diretamente pela Administração Pública, especialmente quando se trata de bens e serviços originários dos países altamente desenvolvidos que são membros do ACG. A possível entrada da China, em função dos notórios incentivos estatais à produção chinesa, agrava ainda mais a sensibilidade.

A preocupação se reflete no gráfico a seguir. Questionadas se a facilitação da participação direta de fornecedores estrangeiros em licitações terá impactos significativos em seu setor, a grande maioria das empresas nacionais respondentes (72%) avaliou que haverá alto ou médio impacto. Apenas 19% responderam que não haverá impacto significativo, ou que os impactos tenderão a ser baixos.

GRÁFICO 7 – Na avaliação das empresas, a eventual facilitação da participação de fornecedores estrangeiros nas compras públicas de que participa no Brasil teria impactos significativos?



Elaboração: CNI

Assim, o ideal é que se possa construir em conjunto (em colaboração público-privada) uma estratégia de posicionamento que reflita as legítimas preocupações do setor produtivo, o que passa por excluir da cobertura determinadas entidades e certos bens e serviços quando adquiridos por algumas das entidades que sejam listadas, além de inserir exceções que preservem espaço para políticas públicas importantes para alguns setores, a exemplo das Parcerias de Desenvolvimento Produtivo, que são fundamentais para transferência de tecnologia para o país no setor farmacêutico e configurariam *offsets* proibidos pelo ACG.

A indústria brasileira, de forma geral, é favorável ao aumento da concorrência nas licitações, desde que em condições mais isonômicas, o que depende de uma reforma tributária abrangente que afaste problemas do sistema tributário brasileiro, além de outras reformas que ataquem problemas estruturais do país que impactam a competitividade das empresas brasileiras. Há questões sistêmicas que refletem preocupações da indústria brasileira e que poderão ser úteis para o posicionamento do Brasil nas negociações para acesso ao ACG. Essas questões são preocupações compartilhadas por todos os setores que apoiaram este estudo e serão exploradas a seguir.

Problemas estruturais do sistema tributário brasileiro que afetam a comparação isonômica das propostas, beneficiando fornecedores estrangeiros

Os setores industriais que participaram desse estudo indicaram diversas sensibilidades sobre o tema que estão relacionadas a problemas estruturais do Brasil, e não à competitividade das empresas. Trata-se de distorções que oneram a produção no Brasil, incluindo: a carga tributária e problemas crônicos do sistema tributário brasileiro, falta de isonomia regulatória, encargos sociais e trabalhistas, custos do capital e dificuldade de acesso a crédito, problemas de infraestrutura e logística, insumos onerados pelos mesmos problemas estruturais, dentre outros elementos que compõem o “custo Brasil”.

Conforme comentado acima, os problemas tributários são particularmente sensíveis, já que a imunidade tributária aplicável a órgãos públicos faz com aquisições feitas diretamente junto a fornecedores estrangeiros (quando o próprio órgão público é o contribuinte) sejam totalmente livres de tributos. Isso não ocorre nas aquisições feitas junto a fornecedores nacionais, já que neste caso estes é que são os contribuintes.

Os setores que já enfrentam a concorrência estrangeira em licitações internacionais e que são onerados por tributos internos – a exemplo do setor de equipamentos médicos e do setor de defesa – sofrem prejuízos relevantes decorrentes da falta de isonomia provocada por tal distorção. Com a acessão ao ACG, a preocupação é que os prejuízos tendem a ser incrementados e que vários outros setores (em que as licitações internacionais não são hoje prática comum) sejam substancialmente impactados. Reformas internas para solucionar tais questões são fundamentais para evitar que a acessão ao ACG gere muito mais prejuízos do que benefícios a toda a indústria nacional que participa dos mercados de compras públicas.

Recorde-se, ainda, que embora a já mencionada “equalização tributária” de propostas de preços seja fundamental, e mesmo que se presuma que ela será considerada compatível com o ACG por outros países membros, deve-se ter presente que ela não é suficiente para garantir a concorrência isonômica, quando se trata de compras diretas em licitações internacionais. Isso porque o produto exportado por fabricantes estrangeiros é, muitas vezes, totalmente desonerado na origem, ao passo que o produto nacional é onerado por pesada carga tributária incidente em toda a cadeia de produção, com o agravante de que boa parte dos tributos pagos não gera créditos efetivamente recuperáveis.

Ou seja, o fabricante nacional tem custos superiores ao fabricante estrangeiro, decorrentes de distorções do sistema tributário brasileiro, e não de sua própria competitividade. Por conta disso, a maior concorrência com o fabricante estrangeiro não se dá de forma isonômica, mas sim como uma espécie de tratamento nacional às avessas, com vantagem para o produto importado perante o nacional.

É comum também que produtores de países desenvolvidos se beneficiem de acesso a crédito (financiamento a exportações e outras modalidades) em condições muito mais vantajosas que as disponíveis para produtores brasileiros, mesmo com os níveis mais baixos das taxas de juros nos últimos anos. Evidentemente, este é outro fator que faz com que a concorrência se dê de modo desequilibrado em favor do produtor estrangeiro, especialmente quando se trata dos países altamente desenvolvidos do ACG, que contam com financiamentos muito vantajosos de Agências de Crédito à Exportação e acesso barato a crédito para sua produção. Esse ponto é particularmente sensível para alguns setores, como os de construção civil e de defesa / segurança pública.

Saliente-se que os diversos problemas acima mencionados não são enfrentados pelos principais países membros do ACG, de modo que a excessiva exposição à concorrência com os produtos originários desses países nas compras públicas levará fatalmente à perda de participação de mercado, empregos, arrecadação, e assim por diante.

Para que não haja sérios prejuízos aos setores da indústria que vendem para entidades governamentais, inclusive com perda de empregos, é fundamental que, antes de assumir obrigação generalizada de realizar licitações internacionais, o Brasil implemente reformas que eliminem as graves distorções que afetam estruturalmente a competitividade de quem produz no Brasil.

Exclusões da cobertura brasileira

No que se refere à cobertura das entidades, sugere-se que o Brasil não inclua quaisquer “entidades subcentrais” (Anexo 2) em sua oferta, propondo que isso seja negociado ao longo do tempo. Além de ser uma posição mais prudente para evitar dificuldades de implementação, isso seria coerente com o posicionamento nas negociações bilaterais, sugerindo-se evitar qualquer concessão no ACG que seja superior ao que foi ofertado aos parceiros preferenciais.

Há precedentes que podem reforçar tal posicionamento. O Canadá, por exemplo, apenas incluiu cobertura para entidades do nível provincial nas negociações do ACG, em 2012, mantendo ainda assim excluídas quaisquer entidades municipais.

Com relação às “outras entidades” (Anexo 3), sugere-se que sejam listadas, no máximo, aquelas que foram indicadas nos acordos com Peru, Chile e Mercosul, mantendo o espírito que o tratamento mais favorecido deve ocorrer no âmbito bilateral, inclusive para não esvaziar o sentido da negociação de compras governamentais nesses acordos preferenciais.

Ainda quanto ao Anexo 3, destaca-se que uma preocupação comum a diversos setores se refere às compras da Petrobrás. Todas as compras feitas pela Petrobrás são para uso na produção de bens (petróleo) com finalidades comerciais, de modo que elas não se enquadram na definição de “*covered procurement*”, conforme o Artigo II.2(a)(ii) do ACG. Assim, não deve ser cogitada a inclusão da Petrobrás ou de outras estatais que exercem atividade econômica, sob pena de gerar insegurança jurídica (inconsistência com a própria definição de “compras governamentais” do acordo) e de fazer concessão sem qualquer contrapartida similar dos membros do ACG.

Em linha semelhante, sugere-se que não sejam incluídas contratações públicas na forma de concessões, PPPs ou formatos similares pelos quais o Estado transfere a exploração de atividade econômica ao setor privado. Conceitualmente, esse tipo de contratação

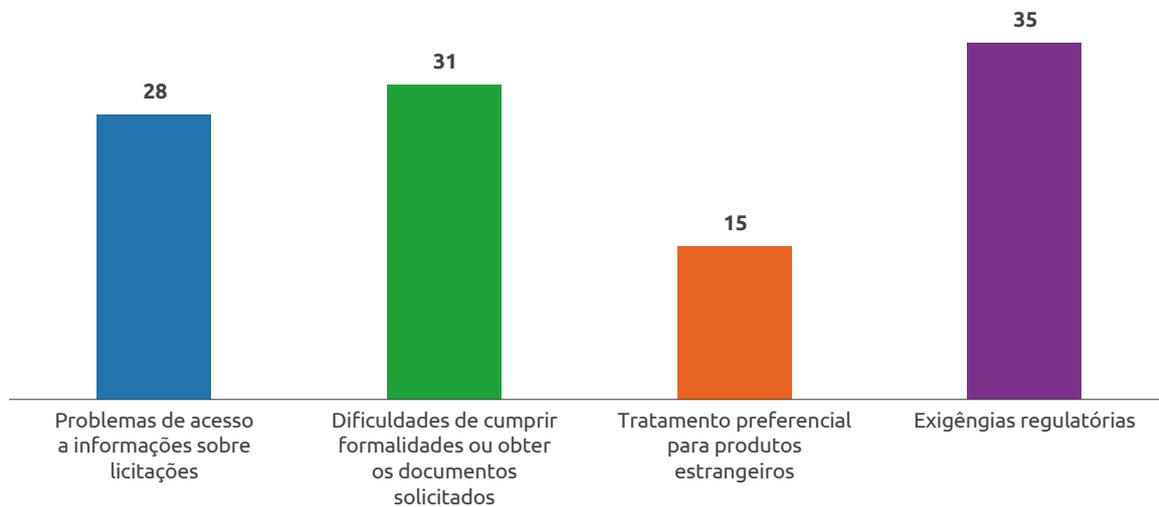
não se enquadra na definição de “compra de bens ou serviços” do ACG, razão pela qual praticamente nenhum membro tem oferta para contratações dessa espécie.

Benefícios de acesso a mercados internacionais

Primeiramente, vale mencionar que a análise da abrangência da cobertura negociada pelos membros do ACG, especialmente no que se refere às entidades cobertas e à extensão das exceções inseridas nos anexos, é desafiadora. Considerando que cada país tem diferentes estruturas administrativas e pode organizar suas licitações de diversas formas, a comparação entre as ofertas em termos do efetivo acesso a mercados que será concedido às empresas e aos bens e serviços brasileiros não é simples, dependendo de compreensão aprofundada da legislação e do mercado de compras públicas de cada país.

Além disso, dentre as empresas consultadas por meio do questionário reproduzido no Apêndice A, envolvidas em diferentes setores da indústria brasileira, 74% informou não participar de contratações feitas por entidades governamentais de países estrangeiros, sendo que 51% afirmam que têm conhecimento de barreiras que dificultam ou impedem tal participação. As principais barreiras apontadas são as indicadas no gráfico abaixo:

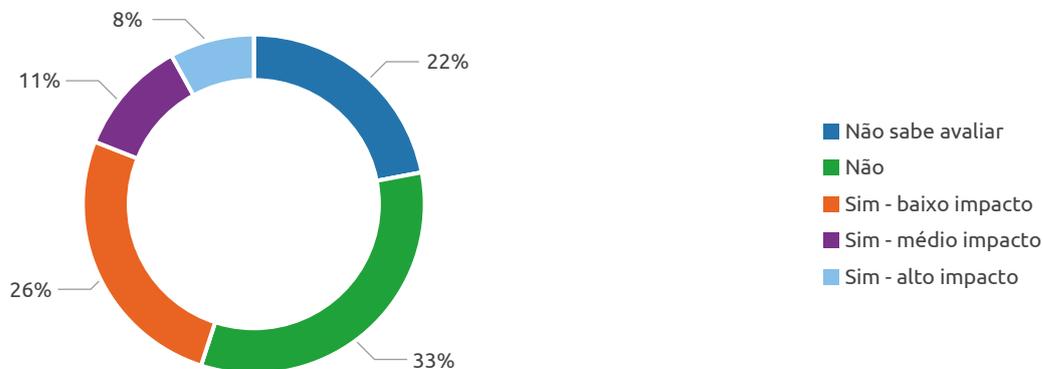
GRÁFICO 8 – Problemas ou barreiras específicas que dificultam a participação em licitações realizadas por entidades governamentais estrangeiras



Elaboração: CNI

Além disso, a maioria (59%) das empresas nacionais que responderam ao questionário consideram que o impacto da facilitação de sua participação em compras governamentais dos países estrangeiros que são membros do ACG (ou que estão em processo de acessão) será nulo ou baixo. Apenas 19% das empresas consideraram que a facilitação da sua participação por meio da acessão ao ACG tenderia a ter impacto médio ou alto.

GRÁFICO 9 – Na avaliação das empresas, a eventual facilitação da sua participação em compras governamentais de países estrangeiros poderia ter impactos significativos?



Elaboração: CNI

As percepções pessimistas quanto à possibilidade de obter acesso aos mercados estrangeiros de compras públicas a partir da acessão ao ACG se justificam principalmente pelos seguintes obstáculos apontados pelas empresas estabelecidas no Brasil: (i) falta de competitividade dos produtos nacionais em razão do custo-Brasil; (ii) exigências regulatórias e seus respectivos custos; e (iii) dificuldades na obtenção de financiamentos e garantias para participação de licitações no exterior.

As poucas empresas que indicaram algum interesse apontaram Canadá, EUA, Israel, Reino Unido e União Europeia como potenciais mercados estrangeiros, mas sempre destacando que há barreiras regulatórias, de acesso a financiamento, ou de outra natureza que impedem que o acesso se dê em bases competitivas, ainda que haja a possibilidade de participação direta em licitações. Tais barreiras não são resolvidas pelo ACG, que se limita a disciplinar os procedimentos da licitação. As especificações técnicas dos editais de licitação, por exemplo, podem se basear em regulamentos nacionais (Artigo X.2(b) do ACG) e a regra do tratamento nacional não alcança formalidades e regulamentos impostos na importação (Artigo IV:7 do ACG).

Nesse sentido, vale destacar que o acesso ao mercado da União Europeia, por exemplo, já existe para grande parte das contratações públicas, razão pela qual há inclusive uma proposta da Comissão Europeia (de 2012, sobre a qual nunca houve consenso) para criar um "*International Procurement Instrument*" que essencialmente visa penalizar fornecedores de países que não tenham acordo de compras governamentais com a União Europeia.

Apesar de o acesso aos mercados europeus estar mais disponível, as distorções que provocam o custo Brasil, bem como barreiras de outra natureza que dificultam a entrada em tais mercados, não permitem que empresas brasileiras efetivamente consigam participar diretamente de licitações. Quando há alguma participação, ela se dá por subsidiárias ou por investimentos no exterior, não diretamente a partir do Brasil.

O interesse maior da indústria brasileira é em aprimorar acesso aos mercados de países da América Latina e da África, porque nestes há possibilidades mais concretas de vencer concorrências, apesar das distorções existentes no Brasil. Nos mercados mais desenvolvidos, na ausência das reformas estruturantes que corrijam as distorções e de maior apoio às exportações, não há expectativa realista de ganhos elevados de acesso a mercados.

Como se vê, boa parte da solução se encontra duas áreas: (i) em reformas (em especial uma reforma tributária profunda); e (ii) no aprimoramento de políticas públicas internas (em especial no apoio às exportações). Porém, seguirá havendo barreiras regulatórias que, para muitos produtos, impede o acesso ao mercado dos países desenvolvidos, algo que não será resolvido pelo ACG.

Conclusões sobre o posicionamento da indústria brasileira

Em poucos temas de comércio internacional identificou-se posição tão uniforme de setores da indústria e de serviços (incluindo o setor de construção). Não há um setor que participe do mercado de compras públicas no Brasil e esteja despreocupado com relação à assunção de obrigações pelo governo brasileiro de realizar licitações internacionais, com compras diretas junto a fornecedores estabelecidos nos países altamente desenvolvidos que participam do ACG.

A avaliação das ofertas e dos mercados de compras públicas dos principais países que participam do ACG leva a crer que, na ausência das referidas reformas internas necessárias, a acessão ao ACG vai contribuir muito mais para que fabricantes de bens e prestadores de serviços estrangeiros ampliem sua participação no mercado brasileiro, sem que os fabricantes e prestadores de serviços nacionais consigam acessar o mercado desses países em contrapartida. A eventual entrada da China, que vem negociando sua acessão (porque esse compromisso lhe foi imposto quando da entrada da OMC) desde 2008, incrementa ainda mais o desconforto e preocupação.

Pelas razões sintetizadas nesta seção, a preferência da indústria seria pela via bilateral de negociações (em que há inclusive a possibilidade de barganha em troca de outros interesses), não pela entrada unilateral no ACG, cabendo salientar que se trata de adesão, portanto sequer há margem para negociar algo distinto do que já exista em termos de cobertura dos outros países.

De todo modo, tendo sido tomada a decisão da acessão, a preocupação é em manter uma posição que evite, tanto quanto possível, os prejuízos que serão causados pela concorrência não isonômica (em detrimento dos fabricantes e prestadores de serviços nacionais), que tende a ocorrer com a obrigação de realizar mais licitações internacionais.

Diante da alta sensibilidade identificada, que recomenda posição mais defensiva na negociação, vale destacar que mesmo os próprios países membros do ACG, em sua grande maioria países muito desenvolvidos, *excluem* a maior parte de suas compras públicas da cobertura do acordo, visando preservar o uso do poder de compra do Estado para a implementação de políticas industriais, preservação de empregos e outras políticas públicas.

Os dados também deixam claro que há espaço para limitar significativamente a cobertura a ser negociada pelo Brasil, especialmente considerando que a oferta negociada com sucesso por países com nível bem maior de desenvolvimento demonstram clara preocupação em não assumir os compromissos de abrir parte substancial (mais de 90% no caso do Japão e mais de 80% no caso da Coreia do Sul, por exemplo) de seus mercados de compras públicas.

4.4.2 ANÁLISE SETORIAL

(a) Construção

A indústria de construção (representada pelo CBIC e pelo SINICON), entende que, antes de iniciar as negociações com os países membros do ACG, seria imprescindível a realização de um estudo comparativo que identifique as condições tributárias, eventuais incentivos fiscais, comerciais, de financiamento e garantias públicas e de outras naturezas que possam impactar a concorrência entre as empresas estrangeiras e nacionais.

Isso porque as empresas estrangeiras, especialmente dos países mais desenvolvidos que fazem parte do ACG, contam com diversos incentivos não disponíveis no Brasil, como o acesso condições de financiamento mais vantajosas, carga tributária menor e sistema tributário mais racional, insumos básicos a custos menores e tecnologia mais avançada para a execução de determinados escopos.

Sensibilidades do setor

Há questões importantes relacionadas à operacionalização dos processos de compras públicas que deverão ser levados em consideração. Nesse sentido, é importante que:

- quaisquer editais, mesmo após a entrada do país no ACG, prevejam que, no caso de licitações para execução de obras e serviços de engenharia, as empresas estrangeiras deverão realizar visita técnica, bem como atender integralmente as condições de habilitação técnica exigidas pela legislação nacional às empresas nacionais; e,
- os editais e contratos administrativos imponham rígidos limites à subcontratação, para que as empresas estrangeiras não atuem como meras intermediárias entre o Poder Público contratante e empresas nacionais que não detenham condições de atender todos os requisitos legais e editalícios.

Exclusões de cobertura brasileira

Todas as entidades subnacionais (nível estadual e municipal) devem ser excluídas, mantendo a posição do Brasil em acordos bilaterais já negociados (Peru, Chile, Mercosul). As contratações nesse nível têm complexidade menor e já contam com elevado número de empresas nacionais com capacidade de execução, resultando em acirrada competição. Sugere-se também que não sejam incluídas quaisquer entidades além das quatro já incluídas nos acordos preferenciais (Casa da Moeda, VALEC, Embrapa e Infraero).

Além disso, compras de determinadas entidades são sensíveis para o setor e deveriam ser excluídas da cobertura brasileira:

- Obras e serviços de engenharia quando contratados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Há um elevado número de empresas nacionais com capacidade de execução, de modo que já há acirrada competição nas licitações. O pleito é ainda reforçado pelo fato de que há outros países com exceção semelhante, como o Canadá, que exclui de sua cobertura serviços de construção contratados pelo *Department of Transport*, do governo federal;

- Obras e serviços de engenharia quando contratados pelo Ministério da Defesa, Ministério de Desenvolvimento Regional, Ministério de Minas e Energia e Ministério de Ciência e Tecnologia.

Essa exclusão se justifica, sobretudo, para preservar a soberania e conhecimento tecnológico que envolvam itens de interesse e segurança nacional, tais como setor de aceleradores de partículas, setor aeroespacial, setor nuclear, dentre outros.

- Obras e serviços de engenharia que envolvam matriz energética de hidroelétricas (acima de 150 MW); linhas de transmissão; distribuidoras de energia; parques eólicos offshore; usinas nucleares; obras que envolvam questões de segurança nacional, incluindo aquelas que afetem as políticas de segurança que envolvam mais de uma unidade federativa do estado brasileiro;
- Quaisquer licitações que tenham por objeto a execução de obras de engenharia com valor estimado inferior a 1 (um) bilhão de reais, de modo que a cobertura abranja apenas obras de grande valor e complexidade, que são as que tendem a atrair o interesse de empresas estrangeiras e que viabilizam (pelo porte) a concorrência de empresas nacionais com condições ao menos um pouco melhores de competitividade, apesar das sensibilidades já mencionadas;
- Quaisquer licitações destinadas às concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas para gestão de ativos de qualquer natureza.

Os demais membros do ACG (à exceção de países muito pequenos da União Europeia, como Liechtenstein, Montenegro, Islândia e Aruba, bem como a Coreia do Sul apenas

para contratos *Build-Operate-Transfer*) não incluem cobertura para concessões e PPPs no acordo. Assim, eventual inserção de concessões pelo Brasil ficaria sem contrapartida. Ademais, as empresas estrangeiras já participam do mercado de concessões no Brasil, seja diretamente ou em consórcio com empresas brasileiras, não havendo necessidade de assumir obrigação não assumida por outros países, para um tipo de contratação que já é aberta à concorrência internacional.

Por fim, a exemplo do que foi feito por Suíça, Singapura e Moldávia, as entidades representativas do setor entendem que deve ser incluída ressalva referentes à cobertura de serviços e serviços de construção deixando claro que a cobertura do ACG está sujeita às condições de acesso a mercado definidas no GATS.

Acesso aos mercados dos membros do ACG

76% das empresas ligadas ao setor de construção atestaram que não participam de licitações no exterior. Dentre as 24% que participam de licitações no exterior, a grande maioria (mais de 75%) concorre apenas nos mercados da América Latina e África, que não são membros do ACG.

As poucas empresas que mostraram interesse nos mercados estrangeiros indicaram os mercados do Canadá, EUA e União Europeia como potenciais mercados. Contudo, essas empresas já participam nesses mercados e relatam dificuldades importantes com temas não regulados pelo ACG, especialmente a questão de acesso a financiamento e outros privilégios de concorrentes locais.

Nada menos que 88% das empresas do setor de engenharia e construção que enviaram respostas (excluindo-se cerca de 10% que não souberam opinar) consideram que a acessão ao ACG não traria nenhum impacto, ou impacto baixo, no que se refere ao acesso aos mercados dos países participantes.

(b) Defesa

A indústria de defesa, representado pela ABIMDE, entende que por razões de segurança e defesa nacional, todos os países que possuem uma base industrial de defesa preservam sua soberania para implementar políticas públicas e garantir o desenvolvimento do setor. Os próprios membros do ACG excluem expressamente da cobertura negociada compras no setor de defesa, ainda que o próprio texto do acordo preveja uma exceção geral para preservação dos interesses de segurança nacional.

Além das questões de soberania e segurança nacional inerentes ao setor da defesa e segurança, há ainda outras razões que justificam a importância de manter a prerrogativa do Estado de implementar livremente políticas públicas nessa área, por meio do uso de seu poder de compra.

Sensibilidades do setor

Além da falta de isonomia tributária, já indicada na seção referente ao posicionamento geral da indústria (com destaque para as distorções provocadas pela imunidade tributária aplicável somente nas aquisições diretas por órgãos públicos junto a fornecedores estrangeiros), também há problemas de isonomia regulatória. Com relação a produtos controlados, a autorização para fabricação nacional muitas vezes leva tempo excessivo (até 3 anos), ao passo em que em outros países os prazos não ultrapassam 6 meses, o que resulta em grande vantagem competitiva e tecnológica para os produtos estrangeiros.

Outra razão para retirar da cobertura do ACG as compras públicas no setor de defesa e segurança é a preservação da política de “offsets” em aquisições de defesa, que é muito importante para a transferência de tecnologia, inovação e contínuo desenvolvimento da indústria nacional no setor.

Exclusões de cobertura brasileira

Em função dos interesses de segurança nacional, a ABIMDE considera sensíveis todos os produtos da indústria de defesa e segurança.⁵⁸ Como estratégia de negociação do ACG, a sugestão da ABIMDE seria no sentido de não incluir na cobertura ofertada pelo Brasil determinadas entidades, quais sejam:

- No Anexo 1 (entidades centrais), excluir: o Ministério da Defesa, Forças Armadas e demais entidades a ele vinculadas; os órgãos do Ministério da Justiça e Segurança Pública ligados à área de segurança, especialmente a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal;
- No Anexo 2 (entidades subcentrais), excluir: Polícias Militares, Polícias Civis, Prefeituras, e Guardas Municipais;
- No Anexo 3 (outras entidades): não incluir nenhuma estatal vinculada ao Ministério da Defesa, a exemplo da IMBEL e da EMGEPRON, nem quaisquer compras de outras empresas estatais relacionadas a itens de segurança ou defesa nacional.

Para reforçar a viabilidade do posicionamento acima proposto, nota-se que a mesma abordagem foi negociada, com sucesso, por Israel, que não incluiu nas suas listas (Anexos 1 a 3) nenhuma entidade de defesa ou segurança, tais como o *Ministry of Defence*, *Ministry of Public Security*, *Israel Police*, *Israel Prison Service*, dentre outras (ver <https://www.gov.il/en/departments>).

⁵⁸ Trata-se de universo bastante abrangente, que inclui armamentos, explosivos, munições, coletes balísticos, escudos, sistemas de auxílio à navegação aérea, produtos químicos da cadeia de defesa, serviços de recuperação e modernização de aviônicos, uniformes militares e de forças de segurança, equipamentos diversos aplicados à defesa nacional, dentre outros bens e serviços.

Acesso aos mercados dos membros do ACG

Diversas empresas associadas da ABIMDE fabricam produtos de alta qualidade, conforme os melhores padrões disponíveis no mercado internacional, de modo que sempre há interesse em ampliar a participação no mercado internacional.

Porém, no caso do setor de defesa e segurança, há diversas restrições para o acesso ao mercado em outros países, que prestigiam suas indústrias nacionais. Além disso, mesmo nos casos em que possa haver, em tese, acesso ao mercado (caso dos mercados dos EUA e União Europeia), as dificuldades de acesso a crédito e garantias, bem como os custos de produção onerados por elevada carga tributária e outras questões estruturais da economia brasileira, reduzem muito as possibilidades de participar do mercado de defesa dos países mais desenvolvidos de maneira competitiva.

É comum nos EUA, países europeus e outros que comprem na área de defesa e segurança sejam restritas a empresas nacionais. Quando não há restrições totais, as dificuldades de obtenção de garantias e financiamentos nas mesmas condições vantajosas disponíveis no exterior dificultam a competição.

As empresas associadas da ABIMDE indicam que o custo de energia (elétrica e gás natural), logística e a carga tributária sobre produtos aqui produzidos fazem com que os produtos brasileiros sejam, em média, 30% mais caros que os similares internacionais.

(c) Equipamentos elétricos e eletrônicos

Segundo a indústria de equipamentos elétricos e eletrônicos, representada ABINEE⁵⁹, 100% das empresas associadas que responderam ao questionário entendem que a acessão ao ACG trará impactos para o setor, sendo que para 82% o impacto será médio ou alto. A percepção é de haverá mais prejuízos que benefícios.

Os motivos são os que já foram sintetizados no posicionamento da indústria: a disparidade competitiva entre empresas nacionais e os possíveis fornecedores estrangeiros será muito significativa, especialmente em função das distorções tributárias, encargos trabalhistas, dificuldades de acesso a crédito, falta de isonomia quanto a questões regulatórias e ambientais, dentre outros elementos do custo Brasil.

⁵⁹ A Abinee é uma associação sem fins lucrativos que representa os setores elétrico e eletrônico de todo o Brasil. Fundada em setembro de 1963, possui como associadas empresas nacionais e estrangeiras instaladas em todo país e de todos os portes. Sua importância como entidade de classe é função direta da representatividade do setor no contexto da economia brasileira, e por essa razão entende como primordial a sua participação na presente consulta pública.

Exclusões de cobertura brasileira

A ABINEE entende que diversos produtos do setor elétrico e eletrônico são sensíveis à concorrência estrangeira. Nesse sentido, entende que as exclusões abaixo são relevantes na cobertura do Brasil:

- Produtos do setor elétrico e eletrônico (representados com exclusividade pela ABINEE) quando a licitação for realizada, em qualquer valor, por entes subnacionais (estaduais e municipais) – Anexo 2 do ACG;
- Não inclusão, na lista de “Outras Entidades” (Anexo 3 do ACG), as seguintes empresas estatais: PETROBRÁS, ELETROBRÁS, CEMIG, COPEL, CHESF, ELETROSUL, FURNAS e CELESC. As compras da Petrobrás são para fins comerciais e não se enquadram no conceito de “compras governamentais” do acordo, ao passo que há planos de privatização para as demais entidades.

Além disso, a ABINEE entende que exclusões mais específicas (por família de produto e valor de licitações) nos seguintes casos são também relevantes:

- Determinados produtos da área de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica (GTD) em conjunto ou individualmente, devem ser excluídos do ACG quando as licitações envolverem valor inferior a DES 400.000,00⁶⁰;
- Determinados produtos rotulados como BIT (áreas de Informática, Telecomunicações, Dispositivos Móveis de Comunicação, Automação Industrial e Comercial), em conjunto ou individualmente, devem ser excluídos do ACG quando as licitações envolverem valor inferior a DES 130.000,00⁶¹;
- Produtos das Áreas de Equipamentos de Segurança Eletrônica e de Materiais Elétricos de Instalação, em conjunto ou individualmente, devem ser excluídos do ACG quando as licitações envolverem valor inferior a DES 130.000,00.⁶²

60 Produtos incluídos nas seguintes NCMs: 7308.20; 8501.31; 8501.32; 8501.33; 8501.34; 8501.61; 8501.62; 8501.63; 8501.64; 8502.11; 8502.12; 8502.13; 8502.20; 8502.31; 8502.39; 8504.21; 8504.22; 8504.23; 8504.32; 8504.33; 8504.34; 8535.10; 8535.21; 8535.29; 8535.30; 8535.40; 8535.90; 8536.49; 8537.20; 8544.60; 8546.10; 8546.20; 8546.90; 8547.10; 8547.20; 8547.90; 9028.30

61 Produtos incluídos nas seguintes NCMs:

Informática - NCM 8423.81; 8443.31; 8443.32; 8443.39; 8470.10; 8470.21; 8470.29; 8470.30; 8470.50; 8470.90; 8471.30; 8471.41; 8471.49; 8471.50; 8471.60; 8471.70; 8471.80; 8471.90; 8472.10; 8472.30; 8472.90; 8504.40; 8523.51; 8523.52; 8528.42; 8528.49; 8528.52; 8528.59; 8528.62; 8528.69; 9032.89

Telecomunicações + Dispositivos Móveis de Comunicação – NCM 8517.11; 8517.12; 8517.18; 8517.61; 8517.62; 8517.69; 8521.90; 8525.50; 8525.60; 8525.80; 8526.10; 8526.91; 8526.92; 8528.71; 8536.50; 8543.70; 8544.70; 9001.10

Automação Industrial/Comercial – NCM – 8419.20; 8421.19; 8421.29; 8515.31; 8530.10; 8530.80; 8537.10; 8543.10; 8543.20; 9011.10; 9011.20; 9011.80; 9012.10; 9014.10; 9014.20; 9014.80; 9015.10; 9015.20; 9015.30; 9015.40; 9015.80; 9016.00; 9018.11; 9018.12; 9018.13; 9018.14; 9018.19; 9018.20; 9018.50; 9018.90; 9021.50; 9022.12; 9022.13; 9022.14; 9022.19; 9022.21; 9022.30; 9022.90; 9024.10; 9024.80; 9025.11; 9025.19; 9025.80; 9026.10; 9026.20; 9026.80; 9027.10; 9027.20; 9027.30; 9027.50; 9027.80; 9027.90; 9028.10; 9028.20; 9029.10; 9029.20; 9030.10; 9030.20; 9030.31; 9030.32; 9030.33; 9030.39; 9030.40; 9030.82; 9030.84; 9030.89; 9031.10; 9031.20; 9031.41; 9031.49; 9031.80; 9032.10; 9032.20; 9032.81; 9032.89.

62 Produtos incluídos nas seguintes NCMs:

Material Elétrico de Instalação - NCM 8504.10; 8504.40; 8536.10; 8536.20; 8536.30; 8536.61; 8536.69; 8536.90; 8539.21; 8539.22; 8539.29; 8539.31; 8539.32; 8539.39; 8539.41; 8539.49; 8539.50; 9405.10; 9405.20; 9405.30; 9405.40; 9405.60.

Segurança Eletrônica – NCM 8531.10; 8531.20; 8531.80; 8543.70; 9022.19; 9107.00.

Acesso aos mercados dos membros do ACG

Evidentemente, há muitas empresas do setor eletroeletrônico interessadas em ter mais acesso a mercados no exterior. Porém, 78% das empresas associadas que responderam ao questionário não participam de contratações estrangeiras. A minoria que consegue participar só acessa, hoje, o mercado de compras públicas em países da América Latina e da África. Quanto aos mercados dos signatários do ACG, houve alguma indicação minoritária de interesses futuros no Canadá e nos EUA.

Assim, não há expectativa de que a acessão ao ACG proporcionará real acesso a mercados dos países membros do acordo. As distorções enfrentadas por quem produz no Brasil, pelas razões já mencionadas no posicionamento da indústria, bem como as barreiras regulatórias enfrentadas nos países desenvolvidos (que não serão removidas pelo ACG) continuarão a dificultar a participação de empresas brasileiras em licitações nos países signatários do acordo.

Na visão da ABINEE, haveria mais chances de assegurar efetivo acesso a mercados em negociações bilaterais.

(d) Equipamentos médicos

A ABIMO entende, em linha com o que foi mencionado nas preocupações gerais da indústria, que a produção local perde competitividade em relação a produtos importados devido às discrepâncias tributárias no Brasil.

Um dos aspectos mais problemáticos é a questão da imunidade tributária decorrente do art. 150, VI, 'a' e 'c', da Constituição Federal e de sua interpretação por jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal, que resulta em enorme vantagem competitiva para fabricantes estabelecidos no exterior, em comparação aos fabricantes nacionais.

Isso porque, como resultado da imunidade, órgãos públicos e certas entidades sem fins lucrativos possam adquirir equipamentos médicos importados sem a incidência de tributos (pois na importação tais órgãos e entidades são os "contribuintes de direito"). Porém, se os mesmos órgãos públicos e entidades adquirirem equipamentos similares nacionais, eles serão apenas "contribuintes de fato", hipótese em que deixa de ser aplicável a imunidade. O efeito prático para o setor é que equipamentos médicos nacionais idênticos a equipamentos importados terão um custo 30% maior para o órgão ou entidade adquirente, o que evidentemente inviabiliza qualquer competição por preço, por mais competitiva que seja a indústria nacional.

Em se tratando de um problema da legislação nacional, a solução precisa ser interna, mas é importante ter presente que a abertura dos mercados de compras públicas decorrente da

acessão ao ACG tende a incrementar os prejuízos causados aos produtores nacionais nesses setores em que já não há isonomia concorrencial, como é o caso dos equipamentos médicos.

Assim, com um possível aumento das licitações internacionais, as referidas discrepâncias poderão levar a uma redução ainda maior da produção atual brasileira. Como se pôde ver na atual pandemia, se o país não tivesse produção local, não seria possível atender a demanda por produtos necessários ao combate à crise sanitária.

Com relação à participação em licitações de outros países, há, além dos problemas estruturais do sistema tributário e diversos elementos do custo Brasil, outros aspectos que impedem ou dificultam o acesso a mercados, comentados a seguir.

Sensibilidades do setor

Há dificuldade para obtenção de garantias como *Bid Bond* e *Performance Bond* para participação em concorrências e entrega de produtos. Como integrantes dessa dificuldade referente a transações bancárias, encontram-se: falta de chave trocada entre bancos estrangeiros e brasileiros (*swift*) e necessidade de obtenção de “legal opinion” em alguns países, representando um custo adicional às operações de exportação. Com isso, de modo geral, a legislação bancária nacional se mostra como defasada em relação aos bancos de atuação internacional.

Em termos de impacto, estima-se que prazos mais estendidos de financiamento abririam oportunidades capazes de representar acréscimo de cerca de 30 milhões de dólares no comércio exterior setorial. Apenas como forma de ilustrar a magnitude disso para o setor, tal valor representa cerca de 30% das exportações das empresas apoiadas pelo projeto setorial da ABIMO com a Apex-Brasil em 2018.

Os prazos de financiamento se apresentam como itens de suma importância para ganho de espaço em concorrências internacionais cada vez mais acirradas. As práticas de financiamento geralmente disponíveis no Brasil (principalmente através do PROEX), contudo, se encontram fora de alternativas existentes internacionalmente.

Em relação a esse ponto, diversos países estão oferecendo financiamentos com prazos de quatro a dez anos com pagamentos semestrais, condições não identificadas, ao menos em geral, no Brasil. Muitas formas disponíveis no exterior também são mais atrativas em termos de juros e custos do que a grande maioria das opções existentes no Brasil. Embora o PROEX se aproxime de diversas linhas internacionais, ainda há uma defasagem em relação ao prazo de financiamento.

Exclusões de cobertura brasileira

Com base no exposto, os principais produtos sensíveis ao setor e que preferencialmente deveriam ser objeto de exclusões da cobertura brasileira são: artigos e equipamentos médicos, odontológicos, hospitalares e de laboratórios.

(e) Farmacêutico e indústria química fina

O Brasil é reconhecido mundialmente pelo seu Sistema Único de Saúde (SUS), que garante acesso integral, universal e gratuito à saúde para toda a população do país. Importantes políticas públicas e fóruns de discussão para o setor de saúde, tais como as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) e o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS) foram criadas nas últimas décadas no âmbito do Complexo Industrial da Saúde. Além de ampliar e garantir o acesso da população aos medicamentos, as PDPs promovem o desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologias para a produção nacional do insumo farmacêutico ativo (IFA) e de medicamentos considerados estratégicos para o SUS através de cooperação entre instituições públicas (laboratórios oficiais) e privadas (nacionais e multinacionais).⁶³

A crise atual do Corona vírus mostrou a importância da autonomia nacional, uma vez que foi visível a dificuldade de abastecimento de determinados produtos, em grande parte consequência de não termos em território nacional um parque industrial de insumos farmacêuticos forte como a indústria de medicamentos em si se apresenta hoje.

O Brasil está sendo capaz de fechar diferentes acordos e sair na frente nas parcerias para desenvolvimento e viabilização de fornecimento de vacinas para o Corona vírus em datas muito próximas aos dos países de origem justamente por ter o parque fabril de vacinas bem estruturado e com capacidade de desenvolvimento e produção compatível com a de países mais avançados, não ficando na dependência de fornecedores estrangeiros, o que será um sério problema para países que não tenham parque industrial bem desenvolvido no setor farmacêutico.

Caso o Brasil venha a aderir ao ACG, o país deverá cumprir com algumas obrigações tais como a proibição da utilização de margem de preferência para produtores nacionais e a proibição de compensações tecnológicas (mecanismos denominados *offsets*), mecanismos estes essenciais para preservação e manutenção das políticas públicas de saúde, como as PDPs.

⁶³ O setor industrial farmacêutico brasileiro possui capacidade de ofertar diversas categorias de medicamentos ao setor público graças ao papel do Estado como indutor do desenvolvimento. São produzidos localmente medicamentos, vacinas e hemoderivados utilizados para combate às mais diversas doenças, e que, quando participantes de programas para o tratamento de DST/AIDS e câncer ou do componente especializado da assistência farmacêutica (Excepcionais ou de alto custo), são ofertados ao governo obrigatoriamente a um custo inferior ao preço de fábrica, resultando no valor máximo para compras governamentais, garantindo a sustentabilidade econômica do SUS.

Ou seja, a adesão poderá dificultar o uso do poder de compras do Estado e as políticas atuais para a saúde poderão sofrer alterações significativas. As assimetrias entre os países do ACG e o Brasil contribuirão para uma acentuada importação de insumos e medicamentos, em desfavor dos produtores brasileiros, causando piora no fluxo de comércio e na balança comercial, além da redução da competitividade das empresas e da mão de obra, quando poderia se utilizar de seu mercado de compras para fomentar a indústria doméstica.

Considerando esse contexto, as sensibilidades para o setor farmacêutico, indústria química fina e de saúde envolvem questões de Políticas Públicas e Competitividade, Desenvolvimento Tecnológico e Requisitos Regulatórios e de Farmacovigilância, além de questões relacionadas a arrecadação tributária.

Exclusões da cobertura brasileira

Diante do quadro exposto, as entidades representativas do setor, ABIFINA, Grupo FarmaBrasil, ALANAC e Interfarma, solicitam a exclusão de Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs), medicamentos, insumos hospitalares, dispositivos médicos do escopo das negociações do Anexo 4 do ACG.

Além de solicitar que os bens acima sejam totalmente excluídos da oferta brasileira no Anexo 4, requer-se que seja inserida no Anexo 7 exceção equivalente à inserida no Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul e nos capítulos de compras governamentais dos acordos preferenciais com Chile e Peru, no sentido de excluir da cobertura do ACG quaisquer “contratações públicas nas quais haja transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS e para aquisição de insumos estratégicos para a saúde”. No entendimento do setor, a oferta a ser apresentada no âmbito do ACG não deve conceder qualquer tratamento mais favorável que o já ofertado aos parceiros nos acordos bilaterais preferenciais.

(f) Máquinas e equipamentos

O posicionamento da ABIMAQ é, a princípio, favorável a ações que visem a abertura comercial do país, inclusive no mercado de compras públicas. A entidade entende, no entanto, que essas políticas devem ser conduzidas em paralelo a medidas verdadeiramente eficazes de correção de ineficiências da estrutura produtiva, estando condicionadas a reformas internas estruturais, melhorias no ambiente de negócios e da competitividade do setor produtivo, bem como a devida observância de exigências técnicas e trabalhistas pelos fornecedores estrangeiros. As preocupações com essas deficiências que, na prática, deixam os fornecedores estrangeiros em posição mais favorável que os fornecedores nacionais, é apresentada de maneira mais detalhada na seção reservada às preocupações gerais da indústria.

Sensibilidades do setor

Além dos entraves de natureza estrutural impostos à competitividade do setor produtivo brasileiro, a indústria brasileira de máquinas e equipamentos está sujeita a rigorosas Normas Regulamentadoras (NRs) da segurança do trabalho. As NRs, em especial a NR12, vieram com o intuito de regulamentar os artigos 184, 185 e 186 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que por sua vez refletem mandamentos constitucionais e vedam expressamente a fabricação, a importação, a venda, a locação e o uso de máquinas que não atendam a regulamentação de segurança. O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) reforça a importância de que sejam protegidas a saúde e segurança dos destinatários dos produtos, quando se tratar de relação de consumo.

Além disso, a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia exige índices mínimos de eficiência energética, atualmente IR3, para máquinas e equipamentos que utilizem motores elétricos. Já a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece uma dinâmica de logística reversa, que também impõe custos à fabricação no país.

De outro lado, no que se refere às máquinas e equipamentos importados, o cumprimento de exigências técnicas e normas de segurança dos produtos importados somente é fiscalizado com relação a um universo bastante limitado de produtos sujeitos ao controle dos órgãos anuentes das operações de comércio exterior.

Assim, diferente do que ocorre em diversos países - como EUA, Coreia do Sul, China e na União Europeia -, a falta de controles aduaneiros faz com que grande parte das máquinas importadas para o Brasil não cumpra condições mínimas para sua utilização nas fábricas nacionais. Por não se submeterem a rígidos padrões para obterem certificação, processos que oneram significativamente a produção de máquinas e equipamentos nacionais, tais produtos importados podem ser comercializados a preços bastante inferiores aos produtos brasileiros.

Exclusões da cobertura brasileira

Considerando as sensibilidades do setor de máquinas e equipamentos, solicita-se a exclusão da oferta do Brasil de determinadas posições da NCM⁶⁴ quando os adquirentes forem:

- Entes da administração pública direta nas esferas municipais e estaduais;
- Entidades da administração pública indireta em âmbito federal;
- Ministério da Infraestrutura, Ministério da Defesa, Ministério de Minas e Energia, bem como entidades vinculadas a estes Ministérios.

⁶⁴ Códigos 7303, 7304, 7305, 7306, 7309, 7311, 7315, 8307, 8402, 8403, 8404, 8405, 8406, 8407, 8410, 8412, 8413, 8414, 8416, 8417, 8418, 8419, 8420, 8421, 8422, 8423, 8424, 8425, 8426, 8427, 8428, 8429, 8430, 8431, 8432, 8433, 8434, 8435, 8436, 8437, 8438, 8439, 8440, 8441, 8442, 8443, 8445, 8450, 8451, 8453, 8454, 8456, 8457, 8458, 8459, 8460, 8461, 8462, 8464, 8465, 8466, 8467, 8468, 8474, 8477, 8479, 8480, 8481, 8482, 8483, 8484, 8485, 8487, 8501, 8502, 8503, 8505, 8514, 8515, 8543, 8701, 8704, 8705, 8707, 8709, 8716, 9015, 9016, 9017, 9022, 9024, 9025, 9026, 9027, 9028, 9029, 9031, 9032 e 9506 da NCM.

Com relação à lista de outras entidades (Anexo 3 do ACG), a ABIMAQ sugere não fazer inclusões de entidades além daquelas listadas em acordos bilaterais já celebrados com Peru, Chile e Mercosul (quais sejam, Infraero, VALEC, Casa da Moeda e Embrapa). Da perspectiva da ABIMAQ, não seria conveniente, por exemplo, listar quaisquer empresas estatais do setor de energia elétrica, que são objeto de planos de privatização.

Em especial, a ABIMAQ entende que as compras da Petrobrás não devem ser incluídas na cobertura do ACG, não somente em função da relevância da Petrobrás no contexto de políticas públicas nacionais e da autonomia reguladora da ANP, mas também do Artigo II.2(a)(ii) do ACG que, por definição, não abrange compras de bens ou serviços para uso na produção de outros bens com finalidades comerciais – que é justamente o caso das compras da Petrobrás, sempre feitas para a produção de petróleo comercialmente.

Acesso aos mercados dos membros do ACG

As empresas associadas à ABIMAQ indicaram que há interesses ofensivos nos seguintes mercados: Albânia, Austrália, Canadá, Cazaquistão, China, Coreia do Sul, Emirados Árabes, EUA, Geórgia, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Moldávia, Montenegro, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Rússia, Singapura, Suíça, Taiwan, Ucrânia e União Europeia. Além desses membros do GPA, foi bastante ressaltado o interesse no acesso ao mercado de compras públicas em países do continente africano e da América Latina.

No entanto, mesmo nos casos em que possa haver, em tese, acesso ao mercado, as barreiras técnicas e regulatórias reduzem as possibilidades de participação das empresas brasileiras do setor no mercado dos países membros do ACG de maneira competitiva. Essa preocupação foi apontada por 59% das empresas associadas da ABIMAQ.

Certificações como UL e Selo CE são um entrave ao acesso a mercados de compras públicas, sobretudo, para pequenas e médias empresas. As licenças de importação para mercados como EUA e dificuldades técnicas também foram apontadas como barreiras de acesso a licitações no exterior. Destaca-se, novamente, que as barreiras regulatórias, assim como formalidades de importação, não são disciplinadas pelo ACG (cf. Artigo IV:7), de modo que não serão removidas com a acessão do Brasil.

Justamente devido às barreiras enfrentadas pelo setor, que não serão reduzidas ou extintas pelo ACG, a negociação de concessões em acordos bilaterais tende a ser mais apropriada para garantir o efetivo acesso a mercados de compras públicas. Os acordos bilaterais, inclusive, viabilizam efetiva barganha de interesses, diferentemente do processo de acessão ao ACG, em que somente a oferta brasileira será negociada, para adesão aos termos e à cobertura já previamente negociada pelos signatários.

(g) Ônibus

O setor público apresenta grande e crescente importância para os fabricantes nacionais de ônibus, especialmente nos últimos anos, em que lamentavelmente houve significativa retração na produção nacional, conforme detalhamos na resposta à consulta pública.

Para ilustrar a crescente representatividade, em 2020, tomando por base os dados da maior fabricante nacional, serão entregues cerca de 4 mil ônibus apenas no âmbito do Programa Caminho da Escola, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O número representa quase 40% de toda a produção de ônibus da empresa no ano. Portanto, as vendas ao setor público são cruciais para a manutenção das escalas de produção e para a própria viabilidade da fabricação de ônibus (e geração de renda e empregos diretos e indiretos relacionados) no país.

Sensibilidades do setor

A acessão da China ao ACG é um fator de imensa preocupação para os fabricantes nacionais de ônibus. A China é a principal fabricante do produto e são conhecidos os diversos incentivos estatais naquele país, que tampouco serão considerados no momento de comparar preços para fins de licitações, incrementando o problema da isonomia.

Embora claramente não seja um processo simples, a sexta revisão da oferta apresentada pela China à OMC para acessão ao ACG, em outubro de 2019, foi avaliada como apresentando importantes avanços, que aparentemente colocam o país mais próximo da acessão.⁶⁵ Há também diversas notícias recentes (de 2020) de propostas de modernização da legislação chinesa sobre compras governamentais, sendo a acessão ao ACG apontada como uma das razões para as modificações.

Diante da impossibilidade de prever concretamente quando a China concluirá seu processo de acessão, bem como do fato de que esta é uma obrigação assumida pela China como uma das suas contrapartidas à própria entrada na OMC, não nos parece prudente desconsiderar esse cenário e os potenciais impactos para os fabricantes nacionais.

A qualquer tempo em que venha a ocorrer a entrada da China, haverá muito provavelmente impactos muito substanciais para a indústria nacional de ônibus, caso fabricantes estabelecidos naquele país possam concorrer diretamente nas licitações brasileiras.

Exclusões da cobertura brasileira

Pelas razões apresentadas acima e na manifestação anterior em resposta à consulta pública, a FABUS solicita que os ônibus sejam excluídos do Anexo 4 (lista de bens). Não

⁶⁵ Ver, por exemplo, os comentários de Jean Heilman Grier, que foi representante dos EUA no Comitê de Compras Governamentais da OMC, em <https://trade.djaghe.com/?p=6073>.

sendo possível a completa exclusão dos ônibus da lista de bens, sugere-se que sejam inseridas as seguintes notas:

- Anexo 1: para as entidades do FNDE, Ministério da Cidadania e Forças Armadas (caso façam parte da cobertura), este acordo não cobre as compras governamentais de ônibus;
- Anexo 2: para quaisquer Secretarias Estaduais de Saúde, Educação e Segurança, bem como para quaisquer Prefeituras Municipais cobertas, este acordo não cobre as compras de ônibus.

Sugere-se expressamente inserir no Anexo 7 uma nota geral com a seguinte linguagem: *"For any entities included in Annexes 1, 2 and 3, this Agreement does not apply to the procurement of buses attached to FNDE or other federal funds".*⁶⁶

Os pontos acima reforçam a necessidade de ressalva específica de compras no âmbito do programa Caminho da Escola, do FNDE (programa mais importante para o setor), bem como do programa Mobilidade de Assistência Social (MOB-Suas), do Ministério da Cidadania que fazem parte da estratégia de investimentos do setor.

Vale ressaltar que as sugestões acima assemelham-se às posições de outros países participantes do ACG e que produzem ônibus, o que entendemos ser um ponto de referência para o governo brasileiro. Vários deles adotaram providências similares para efetivamente excluir, em termos práticos, as compras públicas de ônibus de suas coberturas.

Os EUA, em especial, fizeram a seguinte ressalva para várias entidades de nível estadual: *"For the entities included for the State of New York, this Agreement does not cover: (...) 2 procurement of transit cars, buses or related equipment"*. Há exceções semelhantes – seja para *"buses"* ou, mais genericamente, *"motor vehicles"* – para diversos outros estados importantes, tais como Florida, Michigan, Illinois, Maryland, Iowa, Pensilvânia, Rhode Island, Wyoming, etc. Para outros Estados, há coberturas muito limitadas de entidades (a única entidade do Texas, por exemplo, é o *"Comptroller of Public Accounts"*) e não há qualquer cobertura para condados ou cidades norte-americanas.⁶⁷

Além dos EUA, outros países, como Canadá, Japão e Coreia do Sul, excluem as aquisições de ônibus por entidades do setor de defesa.

⁶⁶ A linguagem proposta é bastante similar à adotada pelos EUA para excluir um volume significativo de compras financiadas com fundos federais para grandes projetos de infraestrutura, em razão de várias exigências "Buy America" adotadas no país.

⁶⁷ As mencionadas ressalvas constam no Anexo 2, disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/rev_usa2e.doc. Há ressalvas específicas para *"buses"* nas coberturas de Nova Iorque e Rhode Island. Para 12 dos 37 Estados listados, há também a seguinte observação: *"Asterisk (*) next to a state indicates pre-existing restrictions. For those states, this Agreement does not cover procurement of construction-grade steel (including requirements on subcontracts), motor vehicles, or coal"*.

Vale destacar que, no programa Caminho da Escola, são realizadas licitações na modalidade pregão eletrônico para registro de preços pelo FNDE. Estados e municípios usualmente adquirem os ônibus escolares por meio de adesão à ata de registro de preços do FNDE. Assim, caso o FNDE seja uma entidade central coberta pela oferta brasileira e não haja exclusão dos ônibus, entende-se que fabricantes estrangeiros terão ampla oportunidade de acessar o mercado brasileiro, inclusive no âmbito estadual e municipal (ainda que o Brasil não insira em sua oferta entidades subcentrais), pois a entidade licitante seria o FNDE. Na prática, isso significa que estarão abertos os mercados estaduais e municipais de compras públicas de ônibus, algo que nenhum membro do ACG oferece.

Comparativamente aos EUA, vê-se que as aquisições são feitas por estados e municípios, os quais não estão cobertos pelos compromissos de abertura norte-americanos. Nos EUA, mesmo que sejam usados recursos federais, as entidades subcentrais é que são as licitantes. Portanto, sugere-se que o governo brasileiro esteja atento à questão do sistema de registro de preços e insira as exceções pertinentes (em linha com as proposições acima) para evitar que o Brasil conceda a fabricantes de ônibus estabelecidos no exterior acesso a todo o mercado nacional de compras públicas, sem que em contrapartida os fabricantes de ônibus nacionais tenham acesso aos mercados de compras públicas no exterior, mesmo que por hipótese pudessem ser superados os outros obstáculos regulatórios existentes. Essa discrepância ocorreria por uma diferença nos sistemas adotadas para realizar as licitações, que não pode deixar de ser tratada nas negociações.

Acesso aos mercados dos membros do ACG

As empresas do setor consideram os seguintes mercados como potencialmente atrativos: Albânia, Armênia, Canadá, EUA, Geórgia, Hong Kong, Islândia, Israel, Jordânia, Liechtenstein, Macedônia do Norte, Moldova, Montenegro, Nova Zelândia, Noruega, Omã, Países Baixos (Aruba), Reino Unido, Singapura, Suíça.

A participação da empresa em compras governamentais dos países acima, contudo, possui baixo impacto e a empresa tende a ser pouco competitiva perante os fornecedores estrangeiros, pois nesses mercados existem muitos entraves regulatórios para a homologação do produto ônibus.

Outra barreira identificada pela empresa são os problemas relacionados ao acesso a informações, cumprimento de formalidades para a participação nessas licitações.

(h) Têxtil e vestuário

As compras governamentais são um importante instrumento de política industrial e desenvolvimento tecnológico. O setor participa de processos licitatórios nacionais, atendendo entes federais, estaduais e municipais, principalmente nos bens de vestuário

ligado às seguintes áreas: Defesa e Segurança, Educação, Saúde e agências que utilizam uniformes corporativos.

Sensibilidades do setor

O fornecimento de produtos do setor têxtil e vestuário ao setor público muitas vezes envolve o desenvolvimento tecnológico desde a matéria-prima (fios, filamentos e tecidos) com o envolvimento do ente comprador, como por exemplo as Forças Armadas. Isso garante o atendimento dos padrões desejados sem colocar em risco à Segurança Nacional. Como exemplo recente temos a iniciativa da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) junto ao Exército Brasileiro para aplicação de funcionalidades de nanotecnologia, como frescor, controle térmico, ação repelente e antimicrobiana em tecidos de alta performance para uniformes do Exército.⁶⁸

Os relatos das empresas do setor indicam que questões regulatórias têm colocado o produto nacional em grande desvantagem em relação ao estrangeiro no mercado nacional. Um exemplo é o caso dos coletes a prova de bala, que, quando nacionais, tem que passar por homologação do Exército levando até 3 anos para terem a fabricação autorizada, ao passo que na maioria dos países esse prazo não passa de 6 meses. Os produtos estrangeiros estão dispensados de fazerem a homologação no Brasil o que resulta em condições não isonômicas que favorecem o produto estrangeiro.

O setor considera importante manter espaço de manobra para objetivos de política pública, incluindo:

- Manutenção da possibilidade de uso da margem de preferência, política relevante para possibilitar isonomia à indústria nacional preparada para atender em qualidade e cumprir exigências das compras de necessidade da administração pública;
- Manutenção da política de preferências para pequenas e médias empresas por ser relevante em alguns segmentos de produto como uniformes escolares.

Exclusões da cobertura brasileira

O mercado de compras públicas de produtos têxteis e vestuário no Brasil já opera com concorrência entre fornecedores, sejam nacionais ou estrangeiros, mas há pontos importantes que devem ser levadas em consideração na acessão do Brasil ao acordo:

- Exclusão da oferta bens têxteis e vestuário das compras de entidades ligadas à área de defesa e segurança (Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e Segurança Pública), incluindo compras de entidades subcentrais, posição semelhante a outros membros do ACG.

⁶⁸ Conforme ilustrado na matéria a seguir: <https://www.abdi.com.br/postagem/uniformes-inteligentes-trazem-ganhos-para-acoes-militares-e-setor-textil>

- Bens ligados à área de defesa e segurança tradicionalmente são resguardados por questões de soberania. Países que fazem parte do ACG da OMC como EUA, Canadá, União Europeia, Japão e Coreia do Sul, adotam essa política excluindo da oferta bens têxteis e vestuário das compras de entidades ligadas à área de defesa e segurança, em alguns casos excluindo esses bens, inclusive, de compras de entidades subcentrais.
- No contexto brasileiro, a exclusão de entidades subcentrais teria por objetivo excluir da oferta compras das forças de segurança de Estados e Municípios.
- Exclusão de itens de vestuário das compras do Ministério da Defesa e da Educação.
- Nos acordos bilaterais de compras governamentais já negociados pelo Brasil (Protocolo Mercosul, Peru e Chile), a oferta exclui itens de vestuário das compras do Ministério da Defesa e da Educação. Do ponto de vista negocial, é importante seguir essa orientação e não ofertar aos países do ACG uma cobertura maior do que é ofertado nos acordos bilaterais.
- Exclusão de produtos de cama e banho da oferta de compras do Ministério da Saúde e de entidades subcentrais a fim de tirar da oferta compras de hospitais públicos e Secretarias de Saúde de Estados e Municípios.
- Excluir uniformes corporativos das compras dos Correios e Petrobrás.
- Excluir uniformes escolares da oferta de compras do Ministério da Educação e de entidades subcentrais ou ao menos as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.
- Esses bens foram excluídos da oferta brasileira nos acordos bilaterais (Protocolo Mercosul, Peru e Chile).

Acesso aos mercados dos membros do ACG

A participação de empresas brasileiras do setor em licitações de outros países é baixa. No geral, as empresas apontam dificuldades com exigências regulatórias e acesso a informações sobre as licitações. Apontam ainda que acabam sendo pouco competitivas em preço em relação aos fornecedores estrangeiros, a despeito de terem qualidade igual ou superior em produtos ligados à defesa e segurança, por exemplo.

Produtores ligados à bens de defesa e segurança indicam que em países como EUA e França há a exigência de testar produtos em laboratórios desses países, tais governos fazem contratos de longo prazo e exclusivos com empresas nacionais, e em alguns estados norte-americanos é proibida a compra de produtos estrangeiros. Com isso, há poucas oportunidades reais de aumentar o acesso à mercado nesses produtos que normalmente não são ofertados no ACG.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos aspectos mais relevantes, interesses e impactos da acessão do Brasil ao ACG sugerem a existência de um cenário com oportunidades e riscos, sendo que, da perspectiva da indústria nacional, o cenário de riscos parece ser mais significativo.

Além das importantes preocupações setoriais específicas apresentadas na seção anterior, as conclusões quanto às oportunidades e aos riscos podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- Com incentivo à maior concorrência em licitações, há expectativa de alguma contribuição indireta para a prevenção de corrupção e práticas anticompetitivas, bem como da redução de custo nas compras públicas.
- Há também vantagens potencialmente importantes de acesso a outros mercados. Parte das barreiras do *Buy American Act*, dos EUA, por exemplo, podem não ser aplicáveis a empresas de membros do ACG, o que efetivamente pode representar um ganho de acesso a terceiros mercados. Porém, nem todas as regras do tipo *Buy America* são alcançadas pelo ACG, inclusive em áreas importantes como fornecimentos ligados a projetos de infraestrutura rodoviária e de aeroportos. Ademais, mesmo que as medidas *Buy America* não se apliquem, o acesso ao mercado pode permanecer limitado em razão de barreiras não tarifárias e regulatórias, que não são impactadas pelo ACG. Também é preciso avaliar se teoricamente já há acesso ao mercado, como no caso da União Europeia, hipótese em que a acessão ao ACG não provocaria impactos práticos.
- Há ainda outras dificuldades relevantes com relação à avaliação dos benefícios efetivos de acesso a terceiros mercados, pois (i) nem sempre é fácil entender quais compras públicas estão ou não cobertas e (ii) há muitas exceções, pois todos os países têm preocupação de proteger espaços para suas políticas públicas implementadas por meio do uso do poder de compra do Estado. A vasta maioria das empresas que responderam o questionário (Apêndice A) para mapeamento de interesses considera que não haveria acesso relevante aos mercados dos países desenvolvidos integrantes do ACG, mesmo com a acessão ao Acordo, seja por conta de problemas estruturais do Brasil ou de barreiras enfrentadas no exterior que não serão resolvidas pelo ACG.

- Com relação aos impactos no mercado brasileiro, há limitações de ordem prática para a análise das coberturas já negociadas pelo Brasil e do que o Brasil pretende negociar no âmbito do ACG, pois não estão disponíveis ao público as ofertas negociadas com países de fora da América Latina.
- Considerando as ofertas publicadas, é possível perceber que o Brasil se preocupa em preservar algum espaço para políticas públicas importantes, posição que se espera que seja mantida, já que o uso do poder de compra do Estado é uma ferramenta extremamente importante para alcançar diversos objetivos de política pública, incluindo geração de renda e emprego e transferência de tecnologia.
- Questões estruturais do “custo Brasil” dificultam a competitividade das empresas brasileiras tanto no exterior (especialmente no mercado dos países desenvolvidos que participam do ACG) quanto no mercado interno, havendo sérios riscos de perda de participação de mercado, empregos e renda se as compras públicas passarem a ser amplamente abertas à participação direta de fornecedores estabelecidos no exterior.
- Uma das preocupações mais relevantes decorre de distorções do sistema tributário, em particular das imunidades tributárias previstas na Constituição aplicáveis a órgãos públicos, as quais só podem ser aproveitadas em compras diretas junto a fornecedores estrangeiros, em que os contribuintes são os próprios órgãos públicos. Quando as compras são feitas junto a fornecedores brasileiros, a imunidade não se aplica, porque nesses casos os contribuintes são os fornecedores. Isso resulta em uma situação nada isonômica de concorrência, gerando graves prejuízos para empresas estabelecidas no Brasil em diversos setores, os que tendem a ser maximizados com a obrigação de realizar licitações internacionais.
- As exceções previstas nas ofertas do Brasil não solucionam problemas crônicos enfrentados pelo setor produtivo brasileiro, como carga tributário e outros encargos excessivos não aplicáveis aos fornecedores estrangeiros, além da falta de acesso a crédito, algo que fornecedores de países desenvolvidos têm em condições muito mais vantajosas. Não seria de se esperar que soluções para esses problemas estivessem previstas nas ofertas brasileiras, mas eles existem e a abertura do mercado sem reformas internas e soluções adequadas impactará negativamente o setor produtivo brasileiro.
- As preocupações com os impactos da participação de fornecedores dos atuais membros do ACG em licitações são maximizadas no que se refere à China, que negocia sua acessão desde 2007. Embora seja uma negociação difícil, os registros sobre a 7ª oferta da China apresentada em outubro de 2019 são mais otimistas quanto às possibilidades de progresso nas negociações. Portanto, os impactos da eventual acessão da China não podem ser desconsiderados nas negociações.

- A princípio, não há muitas incompatibilidades entre o ACG e a legislação brasileira, mas há pontos importantes de preocupação, com destaque para a equalização tributária de propostas de preço, sendo recomendável que o governo brasileiro aproveite a ocasião das discussões sobre o *checklist* para assegurar, previamente à conclusão das negociações de acesso, o entendimento com os demais membros do ACG no sentido de que a equalização tributária é indispensável por razões constitucionais de isonomia e compatível com as disposições do Acordo.
- Sob a ótica de estratégia de negociações comerciais internacionais, cabe avaliar em que medida uma proposta abrangente do Brasil no âmbito do ACG pode resultar em perda de poder de barganha / moedas de troca que poderiam ser úteis e importantes no contexto de negociações bilaterais e regionais.

Diante de todo o exposto neste estudo e da clara predominância das preocupações, parece recomendável que o governo brasileiro adote máxima cautela nas negociações relativas à acesso do Brasil ao ACG, visando preservar espaços para políticas públicas e evitar expor à concorrência com fornecedores estabelecidos no exterior diversos setores que já têm sua competitividade negativamente impacta por favor estruturais do Brasil.

Uma abertura saudável do mercado de compras públicas depende de profundas reformas internas, sobretudo (mas não exclusivamente) na área tributária. Diante da incerteza sobre o resultado, a extensão e o momento das reformas, é prudente procurar acomodar as preocupações dos setores, o que pode ser facilitado pela atuação do governo em colaboração com a iniciativa privada, de maneira construtiva.



APÊNDICE A – MODELO DE QUESTIONÁRIO ENVIADO PARA AS ASSOCIAÇÕES

ESTUDO - ACESSÃO DO BRASIL AO ACORDO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA OMC

QUESTIONÁRIO SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

O questionário a seguir faz parte do estudo para avaliar impactos e elaborar uma posição empresarial sobre a acessão do Brasil ao acordo de Compras Governamentais (ACG) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O ACG é o principal acordo internacional envolvendo compras governamentais. É de natureza recíproca, prevê regras comuns para licitações e abertura de mercado entre os 48⁶⁹ membros da OMC que fazem parte do ACG. Outros 11 países estão em processo de acessão.⁷⁰

O país está entre os maiores mercados do mundo de compras públicas e, portanto, a possível entrada ACG tem grande impacto econômico. Em janeiro de 2020, o governo brasileiro manifestou publicamente seu interesse em negociar a acessão ao ACG e, em 18 de maio, notificou a OMC sobre o interesse em aceder ao ACG.

A extensão da abertura de mercado e compras públicas no âmbito do ACG em cada país depende dos compromissos negociados por cada um deles em seis grandes áreas:

- a. entidades cobertas, em nível federal, estadual, municipal, inclusive empresas estatais;
- b. mercadorias;
- c. serviços;
- d. serviços de construção; e
- e. exceções para preservar determinadas compras /políticas.
- f. valores mínimos das contratações públicas, abaixo dos quais não se aplica o ACG.

69 Armênia, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Holanda (+ Aruba), Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Moldova, Montenegro, Noruega, Nova Zelândia, Singapura, Suíça, Taiwan, Ucrânia e União Europeia.

70 Albânia, Cazaquistão, China, Geórgia, Jordânia, Macedônia do Norte, Omã, Quirguistão, Reino Unido (pós Brexit), Rússia, Tadjiquistão.

Diante da decisão do Brasil de aceder ao ACG, é importante que os setores que participam direta ou indiretamente de compras públicas no Brasil e no exterior compreendam a dinâmica das negociações e, **principalmente, se posicionem de antemão para resguardar os seus interesses.**

No intuito de contribuir com tal posicionamento, a Confederação Nacional da Indústria - CNI, com o apoio de diversos setores interessados e do Fialho Salles Advogados, realiza estudo para:

- a. analisar a extensão dos compromissos dos países que são parte do acordo;
- b. compreender os compromissos que o Brasil já negociou em âmbito bilateral/regional;
- c. identificar os interesses defensivos e ofensivos dos setores da indústria no ACG.

O questionário não é curto, mas é essencial para entender a relevância atual e potencial do mercado de compras públicas no Brasil e em outros países e as políticas de compras públicas que sejam consideradas importantes para a indústria e que devem ser resguardadas.

As respostas serão tratadas de forma sigilosa, preservando-se a confidencialidade de quaisquer informações específicas das empresas, sendo o acesso restrito à CNI, entidades representativas e responsáveis pela condução do projeto, não havendo qualquer compartilhamento com terceiros sem autorização da empresa.

Para quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais sobre o questionário ou o projeto, estaremos à disposição.

QUESTIONÁRIO SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

1. Identificação da empresa

1.1. Nome da empresa:

1.2. Principais setores de atuação:

- Engenharia e construção
- Defesa
- Elétrico, Eletromecânico, Eletrônico e Aparelhos ópticos, de Medição, Controle e Precisão
- Equipamentos médicos
- Farmacêutico
- Indústria química
- Máquinas e equipamentos
- Têxteis e vestuário
- Outros (especificar):

1.3. Entidades às quais a empresa é filiada:

1.4. Principais produtos e/ou serviços fabricados pela empresa no Brasil (indicar NCM nos casos de produtos):

1.5. Nome do contato responsável pelo questionário:

1.6. E-mail do contato:

1.7. Telefone para contato:

2. Compras governamentais nacionais

2.1 As informações a seguir visam compreender a relevância das contratações públicas para a empresa. Indicar para quais níveis de governo as vendas são realizadas:

- Federal
- Estadual
- Municipal
- Empresas estatais ou outras entidades

2.1.1. Indicar o percentual aproximado das vendas feitas para cada nível de governo em relação ao total das vendas da empresa:

- 0 a 20%
- 26 a 50%
- 51 a 75%
- 76 a 100%

2.1.2. Indicar os principais órgãos ou entidades públicas compradoras em cada nível de governo:

2.1.3. Indicar os principais bens ou serviços vendidos pela empresa a cada nível de governo:

2.1.4. Indicar o valor médio usual das contratações, por produto ou serviço principal, para cada entidade adquirente:

2.2. Nas compras governamentais brasileiras de que participa, a empresa concorre usualmente com empresas estrangeiras ou com empresas brasileiras que importam os bens ou serviços a serem fornecidos?

- Não
- Sim – apenas com empresas estrangeiras que participam diretamente do processo
- Sim – apenas com empresas brasileiras que importam bens ou serviços a serem fornecidos
- Sim – tanto com empresas estrangeiras que participam diretamente do processo quanto com empresas brasileiras que importam os bens ou serviços a serem fornecidos

2.2.1 Caso a resposta tenha sido “sim”, quais os principais países de origem das empresas ou produtos / serviços concorrentes?

- | | | |
|------------------|-------------------|----------------|
| ◦ Alemanha | ◦ Hong Kong | ◦ Singapura |
| ◦ Armênia | ◦ Hungria | ◦ Suécia |
| ◦ Aruba | ◦ Irlanda | ◦ Suíça |
| ◦ Austrália | ◦ Islândia | ◦ Taiwan |
| ◦ Áustria | ◦ Israel | ◦ Ucrânia |
| ◦ Bélgica | ◦ Itália | ◦ Outros |
| ◦ Bulgária | ◦ Japão | (especificar): |
| ◦ Canadá | ◦ Letônia | |
| ◦ Chipre | ◦ Lituânia | |
| ◦ Coreia do Sul | ◦ Luxemburgo | |
| ◦ Croácia | ◦ Liechtenstein | |
| ◦ Dinamarca | ◦ Malta | |
| ◦ Eslováquia | ◦ Moldávia | |
| ◦ Eslovênia | ◦ Montenegro | |
| ◦ Espanha | ◦ Nova Zelândia | |
| ◦ Estados Unidos | ◦ Noruega | |
| ◦ Estônia | ◦ Polônia | |
| ◦ Finlândia | ◦ Portugal | |
| ◦ França | ◦ Reino Unido | |
| ◦ Grécia | ◦ República Checa | |
| ◦ Holanda | ◦ Romênia | |

2.3. Na avaliação da empresa, a eventual facilitação da participação de fornecedores estrangeiros – em especial dos países que já são membros do ACG ou que estão em processo de acesso ao ACG (ver a lista dos países acima nas notas de rodapé 1 e 2) – nas compras públicas de que participa no Brasil teria impactos significativos?

- Não
- Sim – baixo impacto (espera-se alguma participação estrangeiros, mas ela tende a ser pouco competitiva perante os fornecedores nacionais)
- Sim – médio impacto (tende a aumentar a participação de estrangeiros e alguns deles serão mais competitivos que os nacionais)
- Sim – alto impacto (tende a aumentar a participação de estrangeiros e muitos deles serão mais competitivos que os nacionais)
- Não sabe avaliar

2.3.1. Se possível, insira comentários sobre sua resposta, inclusive indicando se há preocupações com concorrentes de países específicos.

2.4. Há compras públicas brasileiras de mercadorias ou serviços específicos/sensíveis que, no entender na empresa, não deveriam ser abertas à concorrência estrangeira?

- Não
- Sim

2.4.1. Caso a resposta tenha sido “sim”, indique as mercadorias ou serviços que considera mais sensíveis (individualizados por NCM indicada no item 1.3):

- 2.4.2. Se possível, elabore a resposta anterior apresentando as principais preocupações.
- 2.5. Há compras de órgãos públicos brasileiros (seja em nível federal, estadual ou municipal), empresas estatais, ou outras entidades específicas, que, no entender na empresa, não deveriam ser abertas à concorrência estrangeira?
- Não
 - Sim
- 2.5.1. Caso a resposta tenha sido “sim”, indique os órgãos públicos, empresas estatais ou entidades que deveriam manter suas compras restritas.
- 2.5.2. Se possível, elabore a resposta anterior apresentando as principais preocupações.
- 2.6. A legislação brasileira prevê algumas preferências para pequenas e médias empresas, como participação exclusiva em certas licitações e preferência em caso de empate. Como a empresa avalia o impacto e importância dessas preferências?
- Alto
 - Médio
 - Baixo
 - Inexistente
 - Não sabe avaliar
- 2.6.1. Se possível, insira comentários sobre sua resposta.
- 2.7. O Brasil manteve margens de preferência para alguns bens e serviços nacionais entre 2012 e 2017. Hoje, as margens de preferência não estão em vigor, mas a legislação permite que o Poder Executivo as implemente por meio de Decreto. A empresa chegou a beneficiar dessas margens de preferência no passado?
- Não
 - Sim
- 2.8. Como a empresa avalia os impactos da política de margens de preferência para bens e serviços nacionais?
- Muito positivos
 - Positivos
 - Neutro
 - Negativos
 - Muito negativos
 - Não houve aplicação de margens de preferência no setor em que a empresa atua
- 2.8.1. Se possível, insira comentários sobre sua resposta.
- 2.9. Em relação às compras governamentais cobertas, o ACG limita a liberdade dos países membros para implementar certas políticas públicas, em especial no que se refere aos chamados *offsets*, que são compensações que podem ser exigidas de fornecedores, como por exemplo a transferência de tecnologia, aquisição de componentes locais ou realização de etapas produtivas no país. Os *offsets* são utilizados em contratações públicas de que a empresa participa?
- Não
 - Sim

2.9.1. Como a empresa avalia os impactos da política de *offsets* para o seu setor?

- Muito positivos
- Positivos
- Neutro
- Negativos
- Muito negativos
- Não há aplicação de *offsets* no setor em que a empresa atua

2.9.2. Se possível, insira comentários sobre sua resposta.

2.10 Gentileza apresentar quaisquer outras informações que a empresa entenda pertinentes com relação às suas preocupações com a concorrência atual ou potencial de produtos ou fornecedores estrangeiros em licitações no Brasil.

3. Compras governamentais internacionais

3.1 A empresa participa de contratações feitas por entidades governamentais (órgãos públicos ou empresas estatais) de países estrangeiros?

- Não
- Sim

3.1.1. Indicar os países (preencher todos aqueles em que a empresa faça vendas ao setor público, incluindo empresas estatais):

- | | | |
|------------------|-------------------|----------------|
| ◦ Alemanha | ◦ Hong Kong | ◦ Singapura |
| ◦ Armênia | ◦ Hungria | ◦ Suécia |
| ◦ Aruba | ◦ Irlanda | ◦ Suíça |
| ◦ Austrália | ◦ Islândia | ◦ Taiwan |
| ◦ Áustria | ◦ Israel | ◦ Ucrânia |
| ◦ Bélgica | ◦ Itália | ◦ Outros |
| ◦ Bulgária | ◦ Japão | (especificar): |
| ◦ Canadá | ◦ Letônia | |
| ◦ Chipre | ◦ Lituânia | |
| ◦ Coreia do Sul | ◦ Luxemburgo | |
| ◦ Croácia | ◦ Liechtenstein | |
| ◦ Dinamarca | ◦ Malta | |
| ◦ Eslováquia | ◦ Moldávia | |
| ◦ Eslovênia | ◦ Montenegro | |
| ◦ Espanha | ◦ Nova Zelândia | |
| ◦ Estados Unidos | ◦ Noruega | |
| ◦ Estônia | ◦ Polônia | |
| ◦ Finlândia | ◦ Portugal | |
| ◦ França | ◦ Reino Unido | |
| ◦ Grécia | ◦ República Checa | |
| ◦ Holanda | ◦ Romênia | |

- 3.1.2. Para cada país estrangeiro indicado, especificar – se possível – os órgãos públicos, entidades ou empresas estatais contratantes, e os respectivos bens/serviços vendidos pela empresa.
- 3.2. A empresa tem ciência de problemas ou barreiras específicas que dificultam sua participação em licitações realizadas por entidades governamentais estrangeiras?
- Não
 - Sim
- 3.2.1. Indicar os tipos de dificuldades enfrentadas (preencher todas as opções aplicáveis):
- Problemas de acesso a informações sobre licitações
 - Dificuldades de cumprir formalidades ou obter os documentos solicitados
 - Tratamento preferencial para produtos estrangeiros
 - Exigências regulatórias
 - Outras dificuldades (especificar):
- 3.2.2. Se possível, insira comentários detalhando as dificuldades e os países em que são enfrentadas.
- 3.3. Na avaliação da empresa, a eventual facilitação da sua participação em compras governamentais de países estrangeiros – em especial dos países que já são membros do ACG ou que estão em processo de acesso ao ACG (ver a lista dos países acima nas notas de rodapé 1 e 2) – poderia ter impactos significativos?
- Não
 - Sim – baixo impacto (pode haver oportunidades, mas tendemos a ser pouco competitivos perante os fornecedores estrangeiros)
 - Sim – médio impacto (tende a aumentar a nossa participação em licitações estrangeiras e em alguns casos seremos mais competitivos que os estrangeiros)
 - Sim – alto impacto (tende a aumentar a nossa participação em licitações estrangeiras e em muitos casos seremos mais competitivos que os estrangeiros)
 - Não sabe avaliar
- 3.3.1. Caso a resposta tenha sido “sim”, indicar todos os países em que a empresa teria interesse em participar de licitações:

APÊNDICE B – ACESSO AO MERCADO NEGOCIADO PELO BRASIL EM OUTROS ACORDOS

	Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul	Acordo Brasil X Peru	Brasil x Chile	Mercosul x União Europeia *	Acordo EFTA x Mercosul *
Entidades	<p>Principais ministérios e tribunais superiores, Ministério Público da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União. O protocolo também se aplica às entidades vinculadas que não estejam excluídas de outra forma (exemplo de exclusão: INCRA, ANATER, AEB, CNEN, INPI)</p> <p>Não há cobertura para outras estatais nem entidades subcentrais.</p>	<p>Todas as entidades de nível central exceto INCRA, AEB e CNEN; Outras entidades incluídas são INFRAERO, VALEC, EMBRAPA e Casa da Moeda do Brasil.</p> <p>Não há cobertura para entidades subcentrais ou outras estatais (apenas compromisso de consultar seus governos estaduais e municipais para adesão voluntária).</p>	<p>Principais ministérios, Advocacia Geral da União, Secretaria Especial de Comunicação Social, Secretaria de Governo da Presidência da República e Secretaria do Programa de Parceria e Investimentos. O protocolo também se aplica às entidades vinculadas que não estejam excluídas de outra forma (exemplo de exclusão: INCRA, ANATER, AEB, CNEN, INPI). Outras entidades incluídas são INFRAERO, VALEC, EMBRAPA, e Casa da Moeda do Brasil.</p> <p>Não há cobertura para entidades subcentrais (apenas compromisso de consultar seus governos estaduais para adesão voluntária).</p>	<p>Tanto os países do Mercosul quanto os países da União Europeia se comprometeram a trabalhar com entidades subcentrais para permitir que sejam licitados contratos nesses níveis.</p>	<p>As entidades cobertas pelo Mercosul nos níveis federal e central são os ministérios do governo central e outros órgãos governamentais federais e agências.</p> <p>Os países do Mercosul também se comprometeram a trabalhar com suas entidades subcentrais (entidades em estado, província ou município) para permitir que as partes interessadas do EFTA licitem contratos nesses níveis.</p>
Bens	<p>Aplicação do Protocolo a todos os bens adquiridos pelas Entidades listadas, exceto quando se tenha especificado o contrário (ex: alguns medicamentos e instrumentos médicos adquiridos pelo MS; alguns itens de vestuário de algodão e malha adquiridos pelo Ministério da Defesa e Ministério da Educação).</p>	<p>Aplicação do acordo a todos os bens adquiridos pelas Entidades listadas, exceto alguns itens de vestuário de algodão e malha adquiridos pelo Ministério da Defesa e Ministério da Educação.</p>	<p>Aplicação do acordo a todos os bens adquiridos pelas entidades listadas, exceto alguns itens de vestuário de algodão e malha adquiridos pelo Ministério da Defesa e Ministério da Educação.</p>	<p>Informações não disponíveis.</p>	<p>Informações não disponíveis.</p>

	Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul	Acordo Brasil X Peru	Brasil x Chile	Mercosul x União Europeia *	Acordo EFTA x Mercosul *
Serviços	Lista negativa, que exclui serviços de tecnologia de informação nos casos em que são adquiridos pela Presidência da República, MRE, Ministério da Justiça ou pelo INPI.	Lista negativa, que exclui serviços de tecnologia de informação nos casos em que são adquiridos pela Presidência da República, MRE, Ministério da Justiça ou pelo INPI.	Lista negativa, que exclui serviços financeiros e relacionados, bem como serviços de tecnologia de informação nos casos em que são adquiridos pela Presidência da República, MRE, Ministério da Justiça ou pelo INPI.	Informações não disponíveis.	Informações não disponíveis.
Limites da cobertura	US\$ 4.000.000 para serviços de construção e US\$ 95.000 para bens e demais serviços	DES 5.000.000 para serviços de construção, DES 95.000 para bens e demais serviços (entidades centrais) e DES 160.000 para bens e demais serviços (outras entidades).	DES 5.000.000 para serviços de construção e DES 95.000 para bens e demais serviços.	Haverá limitação no valor da cobertura, que será revisto a cada dois anos, mas o limite inicial ainda não foi divulgado.	Há limitação do valor da cobertura, mas esse limite não foi divulgado.
Outras disposições	Exclusão de contratações voltadas para MPES, programas de ajuda alimentícia, de apoio à agricultura familiar, de segurança alimentar e de alimentação escolar. Exclusão também de contratações públicas nas quais haja transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS e para a aquisição de insumos estratégicos para a saúde , e às contratações públicas destinadas ao fomento da ciência, tecnologia e inovação . Exclusão das contratações públicas realizadas por embaixadas, consulados e outras missões de serviço exterior do Brasil.	Exclusão de contratações voltadas para MPES, programas de ajuda alimentícia, de apoio à agricultura familiar, de segurança alimentar e de alimentação escolar. Exclusão também de contratações públicas nas quais haja transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS e para a aquisição de insumos estratégicos para a saúde , e às contratações públicas destinadas ao fomento da ciência, tecnologia e inovação . Exclusão das contratações públicas realizadas por embaixadas, consulados e outras missões de serviço exterior do Brasil.	Exclusão de contratações voltadas para MPES, programas de ajuda alimentícia, de apoio à agricultura familiar, de segurança alimentar e de alimentação escolar. Exclusão também de contratações públicas nas quais haja transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS e para a aquisição de insumos estratégicos para a saúde , e às contratações públicas destinadas ao fomento da ciência, tecnologia e inovação . Exclusão das contratações públicas realizadas por embaixadas, consulados e outras missões de serviço exterior do Brasil.	Proibição de offsets , criação de um Subcomitê de Compras Governamentais e permissão de adoção de especificações técnicas que promovam a conservação do meio ambiente.	Factsheet disponibilizada após o fim das negociações menciona que o texto foi amplamente baseado no ACG, mas foi adaptado de modo a refletir os interesses de cada parte.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E ECONOMIA – DDIE

Carlos Eduardo Abijaodi (In Memoriam)
Diretor de Desenvolvimento Industrial e Economia

Superintendência de Desenvolvimento Industrial – SDI

João Emilio Padovani Gonçalves
Superintendente de Desenvolvimento Industrial

Gerência de Políticas de Integração Internacional

Fabrizio Panzini
Gerente de Políticas de Integração Internacional

Allana Rodrigues
Marina Isadora Barbosa
Marcelle Pujol
Marcus Silva
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Walner de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Fialho Salles Advogados

Bruno Herwig Rocha Augustin
Bruna Prado de Carvalho
Lucas Spadano
Luiza Tangari Coelho
Consultoria

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

 www.cni.com.br

 [/cniBrasil](https://www.facebook.com/cniBrasil)

 [@CNI_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [/cniBr](https://www.instagram.com/cniBr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA